

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2022-1-028
Karar Sayısı : 25-04/102-58
Karar Tarihi : 06.02.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN,
Cengiz ÇOLAK, Rıdvan DURAN

B. RAPORTÖRLER: Başak TEKÇAM, Şeyda EROL ÖZTÜRK, Uğur Bilgehan BURHAN,
Derya ERMIŞ, Büşra ÖZDEMİR, Alp Tuna MERCİMEK,
Harun BAYFİDAN, Müslüm YILMAZ

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Gizlilik talebi bulunmaktadır.

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulu tarafından GOOGLE Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., GOOGLE International LLC, GOOGLE LLC, GOOGLE Ireland Limited ve Alphabet Inc. hakkında alınan 04.07.2024 tarihli ve 24-28/682-283 sayılı kararın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca geri alınması talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 14.01.2025 tarih ve 61393 sayı ile giren başvuru üzerine düzenlenen 05.02.2025 tarihli ve 2022-1-028/BN-07 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda; gizlilik talepli 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi çerçevesinde yapılan başvurunun yeni bir hukuki durum ortaya çıkarmadığı ve söz konusu başvuru kapsamında dile getirilen iddiaların Kurul kararında değerlendirildiği dikkate alındığında, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığı ve söz konusu başvurunun reddedilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (4) Rekabet Kurumu kayıtlarına 08.08.2022 tarih ve 30090 sayı ile intikal eden ve Cimri Bilgi Teknolojileri ve Sistemleri AŞ (CİMRİ) tarafından yapılan başvuruda, Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti. (GOOGLE TÜRKİYE), Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.'ten oluşan ekonomik bütünlüğün (hepsi birlikte "GOOGLE" olarak anılacaktır) genel arama hizmetleri pazarındaki hâkim durumunu, arama motoru sonuç sayfasındaki (*search engine results page*, SERP) belirli özellikler vasıtası ile kötüye kullanarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u (4054 sayılı Kanun) ihlal ettiği iddia edilmiştir.
- (5) Söz konusu başvuruya ilişkin olarak hazırlanan 07.09.2022 tarihli ve 2022-1-028/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulunun (Kurul) 15.09.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 22-42/620-M sayılı karar ile GOOGLE'ın genel arama hizmetleri pazarındaki hakim durumunu, SERP'teki belirli özellikler vasıtasıyla kötüye kullanmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediğine yönelik olarak aynı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili kararı takiben 05.10.2022 tarih ve 31768 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal eden gizlilik

talepli başvuruda, GOOGLE'ın kendi çeviri hizmetine SERP'te öncelik tanıdığı ve bu sayede rakip çeviri hizmeti sunan internet siteleri karşısında haksız rekabetçi avantaj elde ettiği iddia edilmiştir. İlgili şikayete ilişkin olarak hazırlanan Bilgi Notu, Kurulun 27.10.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve söz konusu şikayetin 15.09.2022 tarihli ve 22-42/620-M sayılı Kurul kararı ile başlatılan önaraştırma kapsamına dahil edilmesine 22-49/731-M sayı ile karar verilmiştir.

- (6) Yürütülen önaraştırma neticesinde hazırlanan 04.01.2023 tarihli ve 2022-1-028/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, Kurulun 12.01.2019 tarihli toplantısında görüşülmüş ve GOOGLE hakkında 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına 23-03/27-M sayı ile karar verilmiştir.
- (7) Soruşturma süreci devam ederken Kurum kayıtlarına 08.05.2023 tarih ve 38452 sayı ile intikal eden gizlilik talepli bir diğer başvuruda, GOOGLE'ın genel arama sonuçları sayfasında konum ve gösterim olarak kendi sunduğu hizmetlerine rakip internet siteleri aleyhine avantaj sağladığı iddia edilmiştir. Şikayetin konusunun, dosya kapsamında incelenen hususlar ile büyük ölçüde örtüşmesi nedeniyle, anılan şikayet 01.06.2023 tarihli ve 23-25/468-M sayılı Kurul kararıyla, 12.01.2019 tarihli ve 23-03/27-M sayılı Kurul kararı ile başlatılan soruşturma kapsamına dahil edilmiştir.
- (8) Yürütülen soruşturma sonucunda alınan 04.07.2024 tarihli ve 24-28/682-283 sayılı Kurul kararı kapsamında, GOOGLE'ın genel arama hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu, GOOGLE'ın arama motoru sonuç sayfasında belirli özellikler aracılığıyla genel arama hizmetleri pazarında 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal etmediği ve dolayısıyla aynı Kanun'un 16. maddesi uyarınca söz konusu teşebbüse idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (9) Söz konusu karar, (.....) 06.12.2024 tarihinde tebliğ edilmiştir. (.....) tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 14.01.2025 tarih ve 61393 sayı ile intikal eden yazıda, söz konusu Kurul kararının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 11. maddesi uyarınca geri alınması talep edilmektedir. Bu çerçevede, (.....) tarafından Kuruma sunulan başvuruda özetle;
 - Soruşturma Raporu'nda herhangi bir zarar teorisi yer almadığı ve soruşturmanın konusunu genel arama ile dikey arama arasındaki ilişki oluşturmasına rağmen şikâyetlerde yer alan iddiaların incelenmediği, şikâyete konu hususların eksik incelendiği, arama özelliklerinin, şikâyete konu olan konaklama dikeyi aramalarındaki etkilerinin hiçbir şekilde ele alınmadığı, şikâyete konu pazarda faaliyet gösteren diğer konaklama karşılaştırma sitelerinden hiçbir delil toplanmadığı ve söz konusu iddiaların Kurulun yerel arama kararında ele alındığı belirtilerek GOOGLE arama özelliklerine ilişkin iddiaların incelenmediği,
 - Soruşturmada yanlış bir biçimde sadece dört kategorinin incelendiği, söz konusu kategorilerin GOOGLE'ın yönlendirmeleriyle oluşturulduğu ve kategorilerde faaliyet gösteren teşebbüslerin beyanlarının da GOOGLE lehine göz ardı edildiği, görüşlerine başvuru teşebbüslerin arama özelliklerinin dışlayıcı etkilerine yönelik değerlendirmelerinin dikkate alınmadığı,
 - Tüketici refahının GOOGLE tarafından şekillendirilen tüketici deneyimi içerisindeki tüketici tercihi indirgenmediği, GOOGLE'ın internetin geçit bekçisi konumunun ve bu konumunun kullanıcı deneyimi üzerindeki etkilerinin ele alınmadığı, GOOGLE'ın kullanıcıları kendi ekosisteminde tuttuğu ve içerik sağlayıcılara yönlendirmediği tespit edilmesine rağmen söz konusu hukuka aykırı uygulamaların hatalı bir yaklaşımla göz ardı edildiği,

- Kurul kararında GOOGLE'da yapılan yerinde inceleme ve elde edilen delillere değinilmediği,
- GOOGLE'ın arama özellikleri uygulamalarının hem genel internet ekosistemi hem de konaklama karşılaştırma hizmetleri piyasasındaki inovasyon ve yatırım iştahına ilişkin etkilerinin dikkate alınmadığı, GOOGLE'ın içerik sağlayıcılara sunduğu raporlama yeteneklerinin sınırlı olması ile GOOGLE'ın şeffaf olmayan ve keyfi davranışlarının raporda göz önüne alınmadığı ve arama özelliklerinin GOOGLE'ın SERP ve gelir stratejileri bakımından rolünün incelenmediği,
- Arama özelliklerinin SERP'i ve SERP'teki kullanıcı deneyimini nasıl değiştirdiğinin irdelenmediği,
- GOOGLE'ın üçüncü taraf içeriklerini kendi faydasına izinsiz kullanmasının ilgili içerik sahibi ve rakipleri üzerindeki etkilerinin incelenmediği,
- GOOGLE SERP'e ilişkin diğer Rekabet Kurulu kararlarının arama özelliklerinden nasıl etkilendiğinin ele alınmadığı

iddia edilmiştir.

- (10) Bu kapsamda, (.....) tarafından, eksik inceleme ve hatalı değerlendirmeler sonucunda GOOGLE'ın 4054 sayılı Kanunun 6. maddesini ihlal etmediğinin tespit edildiği ileri sürülerek, İYUK 11. maddesi uyarınca Kurulun 04.07.2024 tarihli ve 24-28/682-283 sayılı kararının geri alınması ve;

- GOOGLE'ın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğinin tespiti ile gerekli cezai işlemlerin tesis edilmesine,
- Anılan idari işlemlerin sonuçlanmasına kadar geçecek sürede telafisi mümkün olmayan zararların engellenmesi için GOOGLE'ın Widget'ları organik sonuçları alta itici şekilde göstermeyi sonlandırması yönünde geçici tedbir kararı alınmasına

yönelik karar tesis edilmesi talep edilmiştir.

G.1. Değerlendirme

- (11) Yukarıda özetine yer verilen başvuru ile uygulanması talep edilen İYUK'un 11. maddesine aşağıda yer verilmektedir:

"ÜST MAKAMLARA BAŞVURMA

MADDE 11 - 1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır."

- (12) Bu düzenleme doğrultusunda ilgililer tarafından Kurul kararının kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması, dava açma süresi içerisinde Kuruldan talep edilebilmektedir. (.....) tarafından yapılan başvurunun konusunu 04.07.2024 tarihli ve 24-28/682-283 sayılı karar oluşturmaktadır. İlgili Kurul kararı başvuru sahibine 11.12.2024 tarihinde tebliğ edilmiş olup dosya konusu başvuru ise

14.01.2025 tarihinde yapılmıştır. Bu itibarla dava açma süresinin geçmediği ve İYUK'un 11. maddesi kapsamında yapılan başvurunun süresi içerisinde yapıldığı anlaşılmaktadır.

- (13) İYUK kapsamında usule uygun olarak yapıldığı tespit edilen başvurunun değerlendirilebilmesi için başvuruya konu olan Kurul kararı ile ilgili sürece ilişkin bilgi verilecektir.
- (14) Anılan Kurul kararında;
- Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., GOOGLE International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.ten oluşan ekonomik bütünlüğün genel arama hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğuna OYBİRLİĞİ ile,
 - Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., GOOGLE International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.ten oluşan ekonomik bütünlüğün arama motoru sonuç sayfasında belirli özellikler aracılığıyla genel arama hizmetleri pazarında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'un 6. maddesini ihlal etmediğine ve dolayısıyla aynı Kanun'un 16. maddesi uyarınca adı geçen teşebbüse idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığına OYÇOKLUĞU ile

sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.

- (15) İlgili karara dayanak oluşturan soruşturma sürecinde, GOOGLE tarafından "genel arama hizmetleri" pazarında faaliyet gösteren GOOGLE'ın, bu pazardan aldığı güçle tüm kuralların belirleyicisi olduğu arama motorunda giderek artan sayıda ve ayrıcalıklı bir konumda arama özelliğine yer vererek ve tüketicileri kendi ekosisteminde tutarak rakip internet sitelerinin SERP'te aşağıya itilmeleri ile trafik kaybetmelerine neden olduğu ve internet sitelerinin sonuç sayfasında üst sıralarda yer alabilmek için giderek daha fazla reklam vermek zorunda kaldığı yönündeki iddialar incelenmiştir. Başvuruya konu iddialar kapsamında ilgili ürün pazarı "*genel arama hizmetleri pazarı*" olarak tanımlanmış, GOOGLE'ın iddia konusu davranışlarının etkisi ise Kurulun 12.11.2020 tarihli ve 20-49/675-295 sayılı *Google Adwords* kararı ile tespit etmiş olduğu "*içerik sunma hizmetleri pazarı*" kapsamında ele alınmıştır.
- (16) Dosya konusu iddiaların değerlendirilmesi ve eylemlerin etkisinin ortaya konulması hususunda ise ilk etapta, GOOGLE ve rakiplerinin söz konusu ilgili ürün pazarındaki konumları ve pazar güçleri ele alınmıştır. Bu çerçevede;
- Türkiye'de genel arama motorlarının kullanım oranlarının kullanıcı verilerine göre, GOOGLE'ın pazar payının son sekiz yıldır %71,4'ün altına düşmediği, ayrıca GOOGLE'ın işaret edilen güçlü konumunun pazarda uzun süredir devam ettiği,
 - Genel arama hizmetlerinin çok taraflı platform olma özelliğinden kaynaklanan önemli şebeke etkileri ile kullanıcı alışkanlıkları, marka bilinirliği ve GOOGLE'ın sermaye büyüklüğü gibi hususlar da göz önüne alındığında, genel arama hizmetleri alanında pazara giriş engellerinin diğer pazarlara kıyasla daha fazla olduğu,
 - GOOGLE tarafından sunulan arama sonuçları, alışveriş karşılaştırma hizmetleri ve benzer nitelikteki ürünlerin; bir veya birkaç büyük alıcıya hitap etmediği, günlük olarak GOOGLE'da yapılan arama sayısının milyarlar ile ifade edildiği, dolayısıyla tüketici kısmında herhangi bir alıcı gücünden bahsetmenin mümkün görünmediği; diğer yandan, kullanıcıların neredeyse

tek kaynak olarak GOOGLE'ı tercih etmesi nedeniyle, GOOGLE aracılığıyla tüketiciye ulaşmak isteyen reklam veren veya içerik sağlayan tarafların da GOOGLE karşısında bir alıcı gücü elde edemediği,

- GOOGLE'ın sahip olduğu ekosistem ile eriştiği yüksek kullanıcı sayısı, birbirine bağlı olarak sunduğu hizmetlerinin çeşitliliği, veri ve diğer kaynaklara geniş ve kapsamlı erişim sayesinde önemli bir rekabet avantajına sahip olduğu

hususları göz önünde bulundurularak, geçmiş Kurul kararlarına paralel şekilde GOOGLE'ın "*genel arama hizmetleri*" pazarında hâkim durumda olduğu tespit edilmiştir.

- (17) Ardından, Soruşturma Raporu'nda GOOGLE'ın genel arama sonuçlarında yer almanın ve söz konusu sonuçlarda üst sıralarda görüntülenmenin, bir internet sitesinin trafiği bakımından önemi ortaya konulmuştur. Trafik hacminin oluşmasındaki belirleyici aktör olan kullanıcıların seçimlerine etki eden faktörler kapsamında sıralama ve duyuşal yönlendirmeye ilişkin teşebbüs davranışlarının kullanıcılar üzerinde yaratabileceği olası etkiler ve bu doğrultuda GOOGLE'ın SERP'i tasarlama şeklinin, kullanıcıların GOOGLE üzerinde gerçekleştirdiği sorgular bakımından görüntüleme ve tıklama vb. davranışlarını ne yönde etkilediği hususu çeşitli otorite raporları, kararları ve araştırmaları ışığında incelenmiştir.
- (18) GOOGLE'ın iddia konusu eylemleri 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlaline yol açıp açmadığının tespiti amacıyla GOOGLE'ın SERP'e ilişkin eylemleri ve bu eylemlerinin içerik hizmeti sağlayıcıları üzerindeki fiili/potansiyel etkileri incelenmiştir. Gerçekleştirilen incelemede, GOOGLE'ın çok sayıda arama özelliğinin mevcut olması ve bu arama özelliklerinin içerik hizmetleri sağlayıcılarının neredeyse tamamını etkileme potansiyeli bulunması ancak arama özelliklerinin içerik hizmetlerinin olası her bir alt kategorisi üzerindeki etkisine ilişkin ayrı bir değerlendirme gerçekleştirmenin fiili olarak imkânsız olması sebebiyle, bir örneklem seçilerek inceleme yapılmıştır.
- (19) Bu amaçla, GOOGLE'dan ilk olarak Mayıs 2022 – Nisan 2023 dönemi için masaüstü ve mobil mecralarda kullanıcılar tarafından en çok aratılan 50 sorgu kelimesi talep edilmiştir. Verilen cevaplar içerisinde yer alan "çeviri, translate, son dakika, sozcuk, milliyet, youtube, hava durumu, fenerbahçe, süper lig, dolar kaç tl, gram altın" gibi sorgu kelimeleri göz önünde bulundurulduğunda, ilgili tarih aralığında gerçekleştirilen sorguların ağırlıklı olarak finans/yatırım, haberler, hava durumu, spor, ulaşım/seyahat, video ve çeviri kategorilerine yönelik içerik sorgularından oluştuğu anlaşıl原因 olarak öncelikle, GOOGLE'ın Türkiye'deki genel arama faaliyetleri kapsamında sunduğu arama özelliklerinin, anılan kategorilerdeki internet sitelerinin görünürlüklerini ve trafik hacimlerini nasıl etkilediğine ilişkin analiz gerçekleştirilmiştir. İnceleme neticesinde ise arama özelliklerinin gösterilme sıklıkları ve konuları itibarıyla SERP'teki mavi bağlantıları aşağı iterek Türkiye'de anılan kategorilerde faaliyet gösteren internet sitelerinin GOOGLE'dan elde edeceği organik trafik üzerinde olumsuz etki yaratmasının mümkün olabileceği dikkate alınmıştır.
- (20) Bununla birlikte, GOOGLE genel arama hizmeti kapsamında çok sayıda arama özelliği sunmaktadır. Her bir arama özelliği ile ilişkili kategoride spesifik olarak içerik sağlayanların faaliyetleri etkilenebileceği gibi esasen arama özellikleri bir bütün olarak ele alındığında tüm içerik sağlayıcıları üzerinde etki yaratma potansiyeline sahiptir. Öte yandan bu arama özelliklerinin her birinin, ilgili kategoride faaliyet gösteren içerik sağlayıcıları üzerindeki etkilerinin farklı olacağı, ayrıca özelliklerin görüntülenme sıklığı, biçimi, konumu vb. koşullar, her bir içerik kategorisi için aynı olsa dahi kullanıcıların GOOGLE'da gerçekleştirdiği arama sorgusuna yönelik beklentilerinin kategori bazında

farklılaşabilmesi nedeniyle de GOOGLE'ın arama özelliklerinin etkisinin farklılaşabileceği dikkate alınmış ve bu sebeple yapılan bütüncül değerlendirmenin tek başına yeterli bir sonuç vermeyeceği kanaatine varılmıştır.

- (21) Dolayısıyla, bu değerlendirmeye ek olarak, GOOGLE'ın sunduğu arama özelliklerinin internet siteleri/içerik sağlayıcıları üzerindeki etkisinin belirli kategorilere odaklanarak incelenmesi ihtiyacı doğmuştur. Türkiye'deki kullanıcıların sıklıkla GOOGLE'da en sık gerçekleştirdiği sorgu kelimeleri ile Google Trends verilerine göre son beş yıl içerisinde Türkiye'de en çok aratılan kelimeler dikkate alınarak; arama özelliklerinin etkilerine yönelik "hava durumu, spor, çeviri ve video" kategorilerinin her biri özelinde daha detaylı bir inceleme gerçekleştirilmiştir.
- (22) İnceleme neticesinde; GOOGLE'ın arama özelliklerinin, anılan kategorilerde içerik sağlayan internet siteleri bakımından dışlayıcı bir etkiye yol açmadığı, bu sebeple kötüye kullanma davranışı teşkil etmediği, sonuç itibarıyla GOOGLE'ın genel arama hizmetleri pazarındaki hâkim durumunu, SERP'teki arama özellikleri aracılığıyla kötüye kullanmadığı tespit edilmiştir.
- (23) Yapılan bu tespitlerin yanı sıra (.....) tarafından İYUK'un 11. maddesi kapsamında yöneltilen iddiaların tamamı yürütülen soruşturma kapsamında incelenmiş ve Kurul tarafından ele alınmıştır. Bu çerçevede başvuruda yer alan her bir iddiaya ilişkin tespitlere aşağıda yer verilmektedir.

G.1.1. Soruşturma Raporu'nda Herhangi Bir Zarar Teorisinin Yer Almadığı, Soruşturma Konusunu Genel Arama İle Dikey Arama Arasındaki İlişki Oluşturmasına Karşın Şikâyetlerde Yer Alan İddiaların İncelenmediği, Soruşturma Raporu'nda Şikâyete Konu Hususların Eksik İncelenmediği, Arama Özelliklerinin Şikâyete Konu Olan Konaklama Dikeyi Aramalarındaki Etkilerinin Ele Alınmadığı, Şikâyete Konu Pazarda Faaliyet Gösteren Diğer Konaklama Karşılaştırma Platformlarından Hiçbir Delil Toplanmadığı ve Kurulun *Google Yerel Arama Kararında Ele Alındığı* Belirtilerek GOOGLE Arama Özelliklerine İlişkin İddiaların Hiçbir Şekilde İncelenmediği İddialarına İlişkin Tespitler

- (24) Soruşturma Raporu'nda (.....) tarafından yapılan şikâyet başvurusunda yer alan hususlara benzer iddiaların Kurulun 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı *Google Yerel Arama* kararında ele alındığı belirtilerek anılan karar ile karara konu uyum süreci hakkında bilgiler verilmiştir. Bu doğrultuda, söz konusu Kurul kararında, GOOGLE'ın SERP'te kullanıcılara sunduğu Local Unit özelliğinin, yerel arama hizmeti alanında faaliyet gösteren rakip internet sitelerinin trafiğini olumsuz etkilediği iddiasının incelendiği, bu hususun (.....) tarafından yapılan şikâyetin de konusunu oluşturduğu tespitine yer verilmiştir. Netice itibarıyla kararda, GOOGLE'a 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle idari para cezası verildiği, ayrıca ihlali sonlandırmak ve pazardaki etkin rekabetin tesis edilmesini temin etmek için bir takım yükümlülükler getirildiği, yükümlülüklerle uyum kapsamında sunulacak kesinleşmiş tasarımların detaylarını içeren taahhütlerin 26.01.2024 tarihine kadar Kuruma sunulacağı ve 29.03.2024 tarihinde veya öncesinde uygulamaya alınacağı, GOOGLE'a getirilen yükümlülüklerin ifasının henüz sonuçlanmadığı, diğer bir deyişle, yükümlülüklerin henüz nihai halini almadığı ve yükümlülüklerle ilgili olarak devam eden bir sürecin bulunduğu ifade edilmiştir.
- (25) Bu çerçevede, GOOGLE'ın yerel arama hizmetleri alanında SERP'te gösterdiği özellikler vasıtasıyla rakip internet sitelerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddialarının Kurulun 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararında detaylı olarak ele alındığı, karar neticesinde GOOGLE hakkında belirli bir sürece yayılan yükümlülüklerle

hükmedildiği, söz konusu yükümlülüklerle ilişkin sürecin henüz tamamlanmadığı, bu sebeple yükümlülüklerin sağlayacağı etkinin değerlendirilmediği hususları göz önünde bulundurularak, söz konusu süreç sona ermeden ve yükümlülüklerin yaratacağı etki gözlemlenmeden, benzer konudaki iddiaların konu edildiği (.....) şikâyeti hakkında daha detaylı bir değerlendirme yapılmasının uygun olmayacağı anlaşılmıştır.

(26) Bu bağlamda Soruşturma Raporu tarihi itibarıyla tamamlanmamış olan uyum sürecinin hangi aşamada olduğuna yer verilecektir. Soruşturma Raporu'nda yer verilen sürecin devamında, Kurum kayıtlarına 26.01.2024 tarihinde intikal eden belge ile GOOGLE tarafından yükümlülüklerin ifası için nihai tasarımlar sunulmuştur. Nihai tasarımlar kapsamında,

- Yerel arama hizmetleri için özel ücretsiz bir birim oluşturulmasının planlandığı,
- Kullanıcıların arama sonuç sayfasında yalnızca yerel arama sitelerinin sonuçlarını görmelerini sağlayan bir karşılaştırma siteleri çipinin piyasaya sürüleceği,
- Yerel arama hizmetlerinin zengin münferit alakalılığa dayalı olarak sıralanmış organik sonuçların gösterilmesine olanak sağlanacağı,
- Yerel işletme ve mekânlara dair ücretsiz sonuçları ve yerel arama sitelerinden gelen değerlendirme listeleri de dâhil olmak üzere, yerel arama sitelerine ücretsiz bağlantılar içeren yerel işletme ve mekânların sonuç sayfalarının piyasaya sürüleceği,
- İlaveten günümüzde Türkiye'de arama sonuç sayfasında bir harita sonucuna tıklanıldığında kullanıcının Google Haritalara yönlendirildiği ve bir yerel işletme ile Yerel Birimde mekân sonucuna yapılan tıklamaların Kurumun Google Yerel Arama olarak dikkate aldığı yere yönlendirildiği ancak bu durumun yeni tasarımlar ile birlikte değişeceği;
 - Haritaya yapılan bir tıklamanın Google Haritalara yönlendirilmeyeceği ve yanıtız kalacağı,
 - Yerel işletme veya mekâna yapılan bir tıklamanın ayrı bir GOOGLE hizmetine yönlendirilmeyeceği

belirtilmiştir.

(27) Akabinde Kurulun 21.03.2024 tarihli ve 24-14/285-M sayılı kararı ile GOOGLE tarafından Kuruma ibraz edilen tasarımların uygulamaya alınmasına, ancak üç ay süre ile izlenmesine, ayrıca 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararda belirtilen rekabetçi endişelerin giderilip giderilmediğinin bu süre sonunda elde edilen veriler ışığında ele alınmasına karar verilmiştir.

(28) Devam eden süreçte, GOOGLE'ın 26.01.2024 tarihli metninde yer verilen tedbirlerden "Yerel arama siteleri karşılaştırma çipi (Yer siteleri çipi)" ve "Rakip yerel arama sitelerine ilişkin zengin organik sonuçların gösterilmesi" tedbirlerini uygulamaya aldığı ancak "Yerel arama hizmetleri için özel ücretsiz bir birim", "Arama sonuç sayfası görüntüleyicisi (Bir yerel işletme ve mekâna yapılan tıklamanın kullanıcıyı ayrı bir GOOGLE hizmetine yönlendirmemesi)" ve "Haritaya tıklanma özelliğini kaldırılması (arama sonuçlarındaki haritaya yapılan tıklamanın kullanıcıyı GOOGLE hizmetine yönlendirmemesi)" tedbirlerini uygulamaya almadığı görülmüştür. Bu durumun tespit edilmesi üzerine GOOGLE'dan açıklama talep edilmiş ve buna istinaden GOOGLE tarafından otel aramaları ile yerel aramaların ayrı değerlendirilmesi gerektiği belirterek

GOOGLE'ın ücretsiz otel sonuçlarında değişiklik yapmasını gerekli kılacak bir hususun bulunmadığı savunulmuştur. Bunun üzerine, Kurulun 09.05.2024 tarihli ve 24-22/499-210 sayılı kararı ile 08.04.2021 tarihli ve 21- 20/248-105 sayılı Kurul kararında hükme bağlanan, 'Gereğeli kararın tebliğinden itibaren 6 (altı) ay içerisinde, rakip yerel arama hizmetleri ve rakip konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine genel arama sonuç sayfasında GOOGLE'ın kendi ilgili hizmetlerinden dezavantajlı olmayacakları koşulları sağlamasına' şeklindeki yükümlülüğü otel sorgularına ilişkin yerel arama hizmetleri bakımından yerine getirmediğine" kanaat getirilerek GOOGLE hakkında "15.04.2024 tarihi itibarıyla başlamak ve yukarıda anılan yükümlülüklerinin Rekabet Kurumu kayıtlarına girmesine kadar yürütölmek üzere 2023 yılı gayri safi gelirlerinin her gün için on binde beşi oranında idari para cezası uygulanmasına" karar verilmiştir.

- (29) Akabinde 22.05.2024 tarihli dilekçede ise "21 Mayıs 2024 tarihi itibarıyla, GOOGLE'ın 15 Mayıs 2024 tarihi itibarıyla uygulama başladığı tedbirlerin uygulanmasını ilgili süreç kapsamında tespit edilen arızaları da (bug) çözüme kavuşturmak suretiyle tamamladığı..." belirtilmiştir. Bunun üzerine Kurulun 04.06.2024 tarihli toplantısında 24-24/562-236 sayı ile günlük para cezasının sona ermesine karar verilmiştir.
- (30) Ayrıca Kurulun 09.05.2024 tarihli ve 24-22/498-M sayılı kararıyla; GOOGLE'ın "konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetleri" bakımından uygulamaya aldığı tasarımların 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı Kurul kararının dördüncü maddesinin (a) bendinde hükme bağlanan yükümlülüğü karşılamadığı tespit edilmiş, belirtilen yükümlülüğü yerine getirmesini teminen GOOGLE'a, 21.03.2024 tarihli ve 24-14/285-M sayılı Kurul kararı ile "yerel arama hizmetlerine" ilişkin tanınan üç aylık sürenin sonuna kadar (21.06.2024) süre verilmesine karar verilmiştir.
- (31) Daha sonra, (.....) karar verilmiştir. (.....).
- (32) Yerel arama hizmetine ilişkin (.....) karar alınmıştır.
- (33) Bu noktada, yerel arama hizmetine ilişkin, şikâyet konusu edilen hususlarla ilgili olarak; tespit edilen ihlali sonlandırmak ve pazardaki etkin rekabetin tesis edilmesini temin etmek amacıyla GOOGLE'a getirilen yükümlülükler doğrultusunda, GOOGLE tarafından sunulan çözüm önerisinin sağlayacağı etkinin izleme aşamasında olduğu, söz konusu süreç sona ermeden ve yükümlülüklerin yaratacağı etki gözlemlenmeden, benzer konudaki iddiaların konu edildiği (.....)'in şikâyeti hakkında daha detaylı bir değerlendirme yapılmasının uygun olmayacağı yönündeki yaklaşımının geçerliliğini koruduğu sonucuna ulaşılmıştır.

G.1.2. Soruşturmada Yanlış Bir Biçimde Sadece Dört Kategoride İnceleme Yapıldığı, Söz Konusu Kategorilerin GOOGLE'ın Yönlendirmeleriyle Oluşturulduğu ve Soruşturmada Belirlenen Kategorilerde Faaliyet Gösteren Teşebbüslerin Beyanlarının da GOOGLE Lehine Göz Ardı Edildiği, Arama Özelliklerinin Dışlayıcı Etkilerine Yönelik Değerlendirmelerin Dikkate Alınmadığı İddialarına İlişkin Tespitler

- (34) Soruşturma sürecinde GOOGLE'ın genel arama hizmetleri pazarındaki hâkim durumunu arama motoru sonuç sayfasında sunduğu belirli özellikler aracılığıyla kötüye kullanıp kullanmadığı hususu, genel olarak içerik sunma hizmetleri pazarı üzerindeki etkisi dikkate alınarak değerlendirilmiştir. Bu kapsamda, sağlıklı bir analiz gerçekleştirebilmek adına bir örneklem belirlenmiş ve belirlenen kategorilerde faaliyet gösteren çok sayıda teşebbüsün görüşlerine başvurulmuştur.
- (35) Öte yandan, Soruşturma Raporu'nda neden dört kategorinin belirlendiği, bu kategorilerin belirlenmesinde GOOGLE'ın yönlendirmesinin olup olmadığı ve söz

konusu kategorilerde faaliyet gösteren teşebbüslerin sundukları veri ve görüşlerin objektif bir şekilde değerlendirilip değerlendirilmediği hususlarının tespiti için soruşturma sürecinde izlenen metodoloji açıklanacaktır.

- (36) Soruşturma kapsamındaki iddialara konu GOOGLE'ın eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlaline yol açıp açmadığının tespiti amacıyla GOOGLE'ın eylemleri ve nihai olarak söz konusu eylemlerin muhtemel etkileri incelenmiştir. Gerçekleştirilen incelemede, GOOGLE'ın çok sayıda arama özelliğinin mevcut olması ve bu arama özelliklerinin içerik hizmetleri sağlayıcılarının neredeyse tamamını etkileme potansiyelinin bulunması ancak arama özelliklerinin içerik hizmetlerinin olası her bir alt kategorisi üzerindeki etkisine ilişkin ayrı bir değerlendirme gerçekleştirilmenin fiili olarak imkânsız olması sebebiyle, bir örneklem seçilmesinin uygun olacağı görülmüştür. Bu amaçla, GOOGLE'dan ilk olarak Mayıs 2022 – Nisan 2023 dönemi için masaüstü ve mobil mecralarda kullanıcılar tarafından en çok aratılan 50 sorgu kelimesi talep edilmiştir. Verilen cevaplar içerisinde yer alan “*çeviri, translate, son dakika, sozcu, milliyet, youtube, hava durumu, fenerbahce, süper lig, dolar kaç tl, gram altın*” gibi sorgu kelimeleri göz önünde bulundurulduğunda, ilgili tarih aralığında gerçekleştirilen sorguların ağırlıklı olarak finans/yatırım, haberler, hava durumu, spor, ulaşım/seyahat, video ve çeviri kategorilerine yönelik içerik sorgularından oluştuğu anlaşılabilir. Öncelikle, GOOGLE'ın Türkiye'deki genel arama faaliyetleri kapsamında sunduğu arama özelliklerinin, anılan kategorilerdeki internet sitelerinin görünürlüklerini ve trafik hacimlerini nasıl etkilediğine ilişkin analiz gerçekleştirilmiştir.
- (37) Bu doğrultuda; adı geçen kategorilere yönelik gerçekleştirilen sorgularda, en az bir arama özelliğinin gösterildiği sorgu oranı, herhangi bir arama özelliğinin gösterilmediği sorgu oranı, arama özelliklerinin toplam görüntülenme ve tıklanma sayısı ile oranı, arama özelliklerinin SERP'in ilk sayfasındaki sıralama bakımından görüntülenme ve tıklanma sayısı ile oranı, SERP'teki ortalama arama özelliği sayısı gibi veriler incelenmiştir. Yukarıda da açıklandığı üzere söz konusu inceleme, ilk olarak herhangi bir kategori sınırlaması veya arama özelliği ayrımı yapılmaksızın eldeki verilerin bütüncül olarak değerlendirilmesiyle gerçekleştirilmiştir. İnceleme neticesinde ise arama özelliklerinin gösterilme sıklıkları ve konumları itibarıyla SERP'teki mavi bağlantıları aşağı iterek Türkiye'de anılan kategorilerde faaliyet gösteren internet sitelerinin GOOGLE'dan elde edeceği organik trafik üzerinde olumsuz etki yaratmasının mümkün olabileceği görülmüştür.
- (38) GOOGLE genel arama hizmeti kapsamında çok sayıda arama özelliği sunmaktadır. Her bir arama özelliği ile ilişkili kategoride spesifik olarak içerik sağlayanların faaliyetleri etkilenebileceği gibi esasen arama özellikleri bir bütün olarak ele alındığında tüm içerik sağlayıcıları üzerinde etki yaratma potansiyeline sahiptir. Öte yandan bu arama özelliklerinin her birinin, ilgili kategoride faaliyet gösteren içerik sağlayıcıları üzerindeki etkilerinin farklı olacağı, ayrıca özelliklerin görüntülenme sıklığı, biçimi, konumu vb. koşullar, her bir içerik kategorisi için aynı olsa dahi kullanıcıların GOOGLE'da gerçekleştirdiği arama sorgusuna yönelik beklentilerinin kategori bazında farklılaşabilmesi nedeniyle de GOOGLE'ın arama özelliklerinin etkisinin farklılaşabileceği dikkate alınmış ve bu sebeple yapılan bütüncül değerlendirmenin tek başına yeterli bir sonuç vermeyeceği görülmüştür.
- (39) Dolayısıyla bu tespitlere ek olarak, GOOGLE'ın sunduğu arama özelliklerinin internet siteleri/içerik sağlayıcıları üzerindeki etkisinin belirli kategorilere odaklanarak incelenmesi ihtiyacı doğmuştur. Türkiye'deki kullanıcıların sıklıkla GOOGLE'da gerçekleştirdiği sorgu kelimeler ile Google Trends verilerine göre son beş yıl içerisinde Türkiye'de en çok aratılan kelimeler dikkate alınarak; arama özelliklerinin etkilerine

yönelik “hava durumu, spor, çeviri ve video” kategorilerinin her biri özelinde daha detaylı bir inceleme gerçekleştirilmiştir.

- (40) Yukarıda yer verilen bilgilerden anlaşılacağı üzere, başlangıçta geniş bir örneklem kümesinden hareket edilmiş ve akabinde yapılan analizlerle “hava durumu, spor, çeviri ve video”dan oluşan alt kategoriler belirlenmiştir. Bu aşamada GOOGLE’den sadece veri talep edilmiştir. Dolayısıyla kategorilerin belirlenmesi aşamasında GOOGLE’ın yönlendirmesinin olduğu iddiası gerçeği yansıtmamaktadır.
- (41) Söz konusu kategorilere yönelik yapılan tespitler kapsamında ise Soruşturma Raporu’nun 730 vd. paragraflarında belirtildiği üzere; GOOGLE’ın arama özelliklerinin, SERP’teki konumu ve gösterilme biçiminin çeviri, video, hava durumu ve spor kategorilerindeki içerik sağlayıcılarına etkisi, GOOGLE’den ve içerik sağlayıcı teşebbüslerden elde edilen veriler ışığında değerlendirilmiş, dosya kapsamında gerçekleştirilen anket çalışmasında ulaşılan bulgular da değerlendirmeye dâhil edilmiştir. Bu kapsamda adı geçen her bir kategori bakımından, masaüstü ve mobil için ayrı ayrı olmak üzere; ilgili özelliğin, görüntülenme ile tıklanma adet ve oranları, ilgili kategoriye yönelik sorgularda gösterilen arama özelliklerinin ilk arama sonuç sayfasındaki sıralama bazında görüntülenme sayıları, ilk arama sonuç sayfasında yer alan ortalama arama özelliği sayısı, ilgili kategoride GOOGLE’den en çok trafik alan ilk beş internet sitesinin ilk arama sonuç sayfasında sıralama bazında -toplam sorgular, herhangi bir arama özelliğinin gösterilmediği sorgular ve en az bir arama özelliğinin gösterildiği sorgular bakımından- görüntülenme ve tıklanma sayıları, ilgili sorgu kümelerinde tıklama almayan sorgu sayısı ile organik tıklama alan ve metin reklamı tıklaması alan sorgu sayıları gibi Soruşturma Heyeti tarafından toplulaştırılmış verilere dayalı olarak hazırlanan tablo ve grafikler incelenmiştir.
- (42) İncelemeler neticesinde; dışlayıcı etkinin varlığı yapılan analizlerle sorgulanmış ve sonuç olarak spor, hava durumu, çeviri ve video kategorilerinde arama özelliklerinin bu kategorilerdeki içerik sağlayıcıların internet sitelerinin trafik hacimleri üzerinde yaratabileceği olumsuz etkinin, bu teşebbüslerin faaliyetleri bakımından dışlayıcı bir etkiye yol açmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

G.1.3. Tüketici Refahının GOOGLE Tarafından Şekillendirilen Tüketici Deneyimi İçerisindeki Tüketici Tercihine İndirgendiği, GOOGLE’ın İnternetin Geçit Bekçisi Konumunun Kullanıcı Deneyimi Üzerindeki Etkilerinin Ele Alınmadığı, GOOGLE’ın Kullanıcıları Kendi Ekosisteminde Tuttuğu ve İçerik Sağlayıcılara Yönlendirmediğinin Tespit Edilmesine Rağmen Söz Konusu Hukuka Aykırı Uygulamaların Hatalı Bir Yaklaşımla Göz Ardı Edildiği İddialarına İlişkin Tespitler

- (43) Soruşturma kapsamında genel arama hizmetleri pazarında hâkim durumda olan GOOGLE’ın, bu pazardaki gücünü SERP’te sunduğu arama özellikleri vasıtasıyla içerik sağlayan internet sitelerinin aleyhine olacak şekilde kötüye kullanıp kullanmadığı iddiası incelenmiştir.
- (44) Bu çerçevede incelenen kategorilerden çeviri kategorisine ilişkin gerçekleştirilen analizde; GOOGLE’ın arama özelliklerine yoğun bir şekilde SERP’in ilk sıralarında yer verdiği ve bu durumun SERP’in alt sıralarına itilen çeviri sitelerinin trafik hacimleri üzerinde olumsuz etki yarattığı görülse de en az bir arama özelliğinin gösterildiği durum ile herhangi bir arama özelliğinin gösterilmediği durumda gerçekleşen tıklama almayan sorgu oranının kayda değer bir şekilde değişmediği tespit edilmiştir. Söz konusu durumun, arama özelliklerinin çeviri sitelerinin GOOGLE’den elde ettikleri trafik üzerinde yarattığı düşünülen olumsuz etkiyi belirsizleştirdiği kanaatine ulaşılmıştır. Bununla birlikte, çeviri sitelerinden elde edilen veriler doğrultusunda bu teşebbüslerin

GOOGLE'dan elde ettiği organik trafiğin seyrine yönelik kesin bir tespit yapmak mümkün olmamıştır.

- (45) Söz konusu hususlar büyük çoğunlukla ilk sırada görüntülenen çeviri özelliğinin hemen altında yer alan <https://translate.google.com>'un görüntülenme ve tıklanma oranları ile birlikte değerlendirilmiş, çeviri sitelerinin aldıkları trafik bakımından sıralamanın tek başına belirleyici olmadığı, arama özelliklerinin yer aldığı durumda görüntülenme ve tıklanma oranlarında yaşanan düşüşte çeviri özelliğinin gösterim şekli ve kullanıcılara arama sonuç sayfasında kesintisiz bir çeviri hizmeti ile sağladığı kolaylık faktörünün de etkili olduğu görülmüştür. Ayrıca kullanıcıların aradıkları bilgiye mavi bağlantı altındaki metinlerden ulaşmasının mümkün olmasının da çeviri sitelerinin trafik kayıplarında göz ardı edilemeyecek bir role sahip olduğu ve arama özelliklerinin olumsuz bir etkiye sahip olup olmadığı yönündeki analizi belirsizleştirdiği görülmüştür.
- (46) Spor kategorisinde yönelik olarak gerçekleştirilen analizde; GOOGLE'ın arama özelliklerine yoğun bir şekilde SERP'in ilk sıralarında yer verdiği ve bu hususun SERP'in alt sıralarına itilen internet sitelerinin trafik hacimleri üzerinde olumsuz etki yarattığı görülse de, spor içeriği sağlayıcılarından elde edilen veriler doğrultusunda bu teşebbüslerin GOOGLE'dan elde ettiği organik trafiğin oturum adedi ve tekil kullanıcı sayısı bakımından yatay bir seyir izlerken tıklanma sayısı bakımından artış eğiliminde olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca, bu teşebbüslerin bazılarının mobil uygulamaları aracılığıyla kazandıkları trafiğin son yıllarda giderek artması ve GOOGLE'dan elde ettikleri trafiğin önüne geçmesinin de arama özelliklerinin neden olabileceği olumsuz etkiyi sınırlayacak nitelikte olduğu görülmüştür.
- (47) Hava durumu kategorisine yönelik gerçekleştirilen analiz; anılan kategoride gerçekleştirilen sorgularda arama özelliklerine yoğun bir şekilde yer verildiğini ve bunlar arasında hava durumu özelliğinin ağırlıkta olduğunu, aynı zamanda hava durumu özelliğinin yoğun bir şekilde SERP'in ilk sıralarında gösterilmesi ve olgusal bir cevap sunması sebebiyle hava durumu sitelerinin trafik hacimleri üzerinde olumsuz etki yarattığını işaret edecek olsa da ilk beş hava durumu sitesinin incelenen dönemde tıklanma oranlarının arama özelliğinin SERP'te olması halinde bile %50'nin altına düşmediği tespit edilmiştir. Bununla birlikte, hava durumu içeriği sağlayıcılarından trafik verileri sağlıklı bir şekilde alınamadığı için bu kapsamda bir inceleme yapılamamıştır.
- (48) Son olarak video kategorisine yönelik gerçekleştirilen incelemelerin sonucu, başta videolar özelliği olmak üzere GOOGLE'ın arama özelliklerinin yüksek oranlarda SERP'te görüntülendiğini ancak bu özelliklere SERP'in ilk sıralarından ziyade daha alt sıralarda yer verildiğini göstermiştir. Dolayısıyla, bu kategori bakımından arama özelliklerinin video içerik sağlayıcılarını alta itici etkileri olduğunu söylemek mümkün görülmemiştir. Bununla birlikte, SERP'in ilk sırasında yer aldıklarında dahi video sitelerinin tıklanma oranının çok düşük olduğu; bu oranın SERP'te herhangi bir arama özelliğinin gösterilmediği ve en az bir arama özelliğinin gösterildiği durumlar bakımından kıyaslandığında ise masaüstünde tıklanma oranı yarı yarıya düşerken mobilde dikkate değer bir farkın oluşmadığı görülmüştür. Arama özelliklerinin tıklama almayan sorgular üzerinde bir etki yaratıp yaratmadığına bakıldığında ise herhangi bir arama özelliğinin gösterilmediği sorgulara kıyasla en az bir arama özelliğinin bulunduğu sorgular için tıklama almayan sorgu oranının yalnızca %10-15 oranında düşük bir artışa sebep olduğu tespit edilmiştir. Öte yandan söz konusu durumun kullanıcıların sorgularından vazgeçmesi, sorgularını değiştirmesi gibi arama özellikleri haricindeki başka sebeplerle aramalarını sonlandırmasından kaynaklanması mümkün olduğu için bu tespitin tek başına bir anlam ifade etmediği kanaatine varılmıştır.

- (49) Soruşturma kapsamında incelenen tüm kategoriler bakımından tüketici anketi verilerine atıfta bulunulmuş olmasına karşın; dışlayıcı etkinin varlığı yapılan diğer analizlerle sorgulanmış ve sonuç olarak spor, hava durumu, çeviri ve video kategorilerinde arama özelliklerinin bu kategorilerdeki içerik sağlayıcılarının internet sitelerinin trafik hacimleri üzerinde yaratabileceği olumsuz etkinin bu teşebbüslerin faaliyetleri bakımından dışlayıcı bir etkiye yol açmadığı tespit edilmiştir.
- (50) Soruşturma kapsamında yapılan incelemeden anlaşılacağı üzere, öncelikle arama özelliklerinin internet sitelerine yönelik dışlayıcı etkisinin bulunup bulunmadığı analiz edilmiş, tüketicilerin yahut teşebbüslerin bu özellikleri faydalı bulmaları tek başına dışlayıcı etkinin bulunmadığı kanaatine dayanak oluşturmamıştır. Dolayısıyla başvuru kapsamında öne sürülen bireysel kullanıcıların çoğunluğunun, söz konusu arama özelliklerini faydalı bulduğu beyanlarının GOOGLE'ın yarattığı olumsuz etkilerin mazur görülmesi için yeterli sayıldığı iddiaları gerçeği yansıtmamaktadır.
- (51) Başvuru kapsamında öne sürülen GOOGLE'ın çevrim içi içerik sağlayıcıların trafik hacimleri üzerindeki belirleyici konumunun "doğal" kabul edildiği veya "sakıncalı görülmediği" ve bu durumun sorgulanmadığı yönündeki iddialar, esasen rekabet hukuku çerçevesindeki "hâkim durum" kavramının yanlış yorumlanmasına neden olacaktır. Zira 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin uygulanmasında bir teşebbüsün hâkim durumda olması tek başına ihlal olarak değerlendirilmemekte ve teşebbüslerin kendi iç etkinlikleri sonucu rekabette ön plana çıkmalarına imkân tanınmaktadır. Bununla birlikte, hâkim durumdaki teşebbüslerin sahip oldukları pazar gücünün avantajından faydalanarak gerçekleştirdikleri tüketici refahını azaltıcı nitelikteki eylemleri Kanun tarafından yasaklanmaktadır ve hâkim durumdaki teşebbüs ancak bu tür davranışları sonucunda bir yaptırıma tabi tutulabilmektedir. Bu bağlamda, söz konusu iddialar hâkim durumun tespitine ilişkin değerlendirmeler ile hâkim durumun kötüye kullanılması arasındaki ayrımı göz ardı etmektedir. Dolayısıyla, başvuruda öne sürülen bu iddiaların yersiz olduğu anlaşılmıştır.

G.1.4. Kurul Kararında GOOGLE'da Yapılan Yerinde İnceleme ve Elde Edilen Delillere Değinilmediği İddiasına İlişkin Değerlendirme

- (52) Soruşturma kapsamında, 24.01.2023 tarihinde GOOGLE TÜRKİYE'de yerinde inceleme gerçekleştirilmiştir. Söz konusu yerinde inceleme kapsamında alınan belgelere yönelik tarafın ticari sır beyan dilekçesi ve ekleri 08.02.2023 tarih ve 35511 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (53) Yerinde inceleme kapsamında elde edilen belgeler üzerinde yapılan değerlendirme sonucunda, GOOGLE'a yönelik ihlal isnadı yöneltilebilecek herhangi bir bulguya ulaşılamamıştır. Bu çerçevede, incelenen belgeler içerisinde GOOGLE'ın inceleme konusu davranışlarıyla 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiğini ya da etmediğini gösterir -veya bu olası kanaatleri destekler- nitelikte herhangi bir delilin yer almadığı tespit edilmiştir. Bu doğrultuda söz konusu belgelere Soruşturma Raporu'nda yer verilmemiştir.

G.1.5. GOOGLE'ın Arama Özellikleri Uygulamalarının Hem Genel İnternet Ekosistemi Hem de Konaklama Karşılaştırma Hizmetleri Piyasasındaki İnovasyon ve Yatırım İştahına İlişkin Etkilerinin Dikkate Alınmadığı, GOOGLE'ın İçerik Sağlayıcılarına Sağladığı Raporlama Yeteneklerinin Sınırlı Olması ile GOOGLE'ın Şeffaf Olmayan ve Keyfi Davranışlarının Rapor'da Göz Önüne Alınmadığı ve Arama Özelliklerinin GOOGLE'ın SERP ve Gelir Stratejileri Bakımından Rolünün İncelenmediği İddialarına İlişkin Tespitler

- (54) Gerek Öneraştırma Raporu gerekse Soruşturma Raporu'nda GOOGLE'ın SERP'te arama özellikleri sunması tek başına bir rekabet ihlali sebebi olarak görülmemiştir. Bu özelliklerin genel arama hizmetlerinin ayrılmaz bir parçası olduğu ve tüketici yararı sağladığı yapılan değerlendirmelerde de kabul edilmektedir. Dolayısıyla, bir arama motorunun kalitesinin, kullanıcının belirli bir sorgu kapsamında hem tatmin edici bir sonuç elde etmesine hem de buna mümkün olan en kısa süre içinde ulaşmasına bağlı olduğu, rakip arama motorlarının sürekli bir inovasyon girişiminin bulunması sebebiyle GOOGLE'ın da hizmetlerini geliştirerek rakip arama motorlarının geliştirdiği özelliklerle benzer nitelikte zengin arama sonuçlarını kullanıcıya sunması ve arama özelliklerini geliştirmeye devam etmesi makul bulunmuştur. Nitekim Soruşturma Raporu'nda, GOOGLE'ın genel arama motoru hizmetleri pazarındaki rakipleri YANDEX ve BING'in de yoğun olarak SERP'lerinde arama özelliklerine yer verdikleri ve arama özelliklerini GOOGLE'a benzer şekilde konumlandıkları tespit edilmiştir. Bu kapsamda (.....) tarafından, SERP'te kullanıcılara çeşitli formatlar sunabildiği, bazı özelliklerin hâlihazırda Türkiye'de desteklenmediği ancak resim, video, tüzel kişilik kartı gibi bazı formatların sunulduğu, bu özelliklerin arama sonuçlarının kalitesini iyileştireceği ve kullanıcının sorgusunu daha iyi karşılamayı mümkün kıldığı, bu yönüyle kullanıcıya artı değer sağlayan faydalı bir geliştirme olduğu, bu tür durumlarda, arama sonuçlarının sadece anahtar kelimelere veya markaya dayalı olarak değil, kullanıcının sorgusuna dayalı olarak üretildiği ifade edilmiştir.
- (55) Öte yandan, dosya kapsamındaki rekabet endişesi, bu arama özelliklerinin SERP'teki konumu, sıralaması ve kapladığı alan sebebiyle içerik sağlayan internet sitelerinin trafiği ve dolayısıyla faaliyetleri üzerinde dışlayıcı bir etki yaratması noktasında ortaya çıkmaktadır. Nitekim Kurulun *Google Yerel Arama* kararında da GOOGLE'ın yerel arama hizmetleri pazarında Local Unit'i ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmeti pazarında GOOGLE Hotel Ads'i SERP'te rakiplerinden daha avantajlı şekilde konumlandırıp göstermesinin rekabeti zorlaştırıcı nitelik arz ettiği kanaatine ulaşılmıştır. Ayrıca GOOGLE'a rakip yerel arama hizmetleri ve rakip konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine SERP'te kendi ilgili hizmetlerinden dezavantajlı olmayacakları koşulları sağlaması yükümlülüğü getirilmiştir. Bu soruşturma kapsamında da aynı bakış açısı ve yaklaşımla dosya konusu iddialar ele alınmış ve kapsamlı bir şekilde incelenmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda ise yukarıda ilgili bölümlerde detaylı bir şekilde yer verildiği üzere incelenen arama özelliklerinin içerik sağlayıcılar üzerinde dışlayıcı bir etki yaratmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

G.1.6. Arama Özelliklerinin SERP'i ve SERP'teki Kullanıcı Deneyimini Nasıl Değiştirdiğinin İrdelenmediği İddiasına İlişkin Tespitler

- (56) Öncelikle arama özelliklerinin SERP'i nasıl değiştirdiği hususuna Soruşturma Raporu'nun 3.1.2.2 numaralı *SERP'in Yapısı* başlığı altında kronolojik olarak yer verilmiştir. Soruşturma Raporu'nda GOOGLE'ın genel arama hizmetinden faydalanmak isteyen kullanıcıların; SERP'te genellikle organik arama sonuçları

(organic results), ücretli sonuçlar (paid results) ve evrensel¹ aramalar ile karşılaştığı, SERP’te karşılaşılan tüm bu sonuç ve özelliklerin “Tangram” mekanizması/algorithması ile sıralandığı ifade edilmiştir. Soruşturma sürecinde GOOGLE tarafından Tangram’ın bütün sonuçlar için ortak bir sistem kullandığı ve belirli bir tür sonuca (görsel sonuçları gibi) diğer sonuç türlerine (“mavi bağlantı” sonuçları gibi) göre bir avantaj sağlamadığı belirtilmiştir. Soruşturma Raporu’nda organik sonuçlar, ücretli sonuçlar ve evrensel arama sonuçlarına ilişkin değerlendirmeler gerçekleştirilmiş, SERP’te yıllar içinde yaşanan değişiklikler mercek altına alınmıştır.

- (57) Bu çerçevede, organik sonuçların SERP’te ücretli sonuçların bulunmaması halinde en üstte yer alan reklamsız/sponsorsuz/ücretsiz bütün sonuçları ifade ettiği, GOOGLE ilk piyasaya sürüldüğünde, sadece internette bulunan verilere dayanan ve internet sayfasının metni veya PageRank gibi verileri okuyan sinyallerin kullanımıyla sıralanan mavi bağlantıların gösterildiği, bununla beraber GOOGLE’ın 2000 yılı itibarıyla SERP’te farklı bilgi türlerinden oluşan sonuçları gösterebilmek adına farklı veri kaynakları, algoritmalar ve formatlar kullanmaya başladığı, günümüzde, mavi bağlantıların hem daha zengin bir şekilde hem de sorgu düzeltmeleri, evrensel arama bünyesindeki özellikler ve ücretli sonuçlar ile birlikte sunulduğu hususlarına Soruşturma Raporu’nda yer verilmiştir. Aşağıda Soruşturma Raporu’nun 265. paragrafının devamında yer alan, 1998 ve 2023 yıllarında SERP’te yer alan mavi bağlantılara ilişkin görsellere yer verilmektedir:

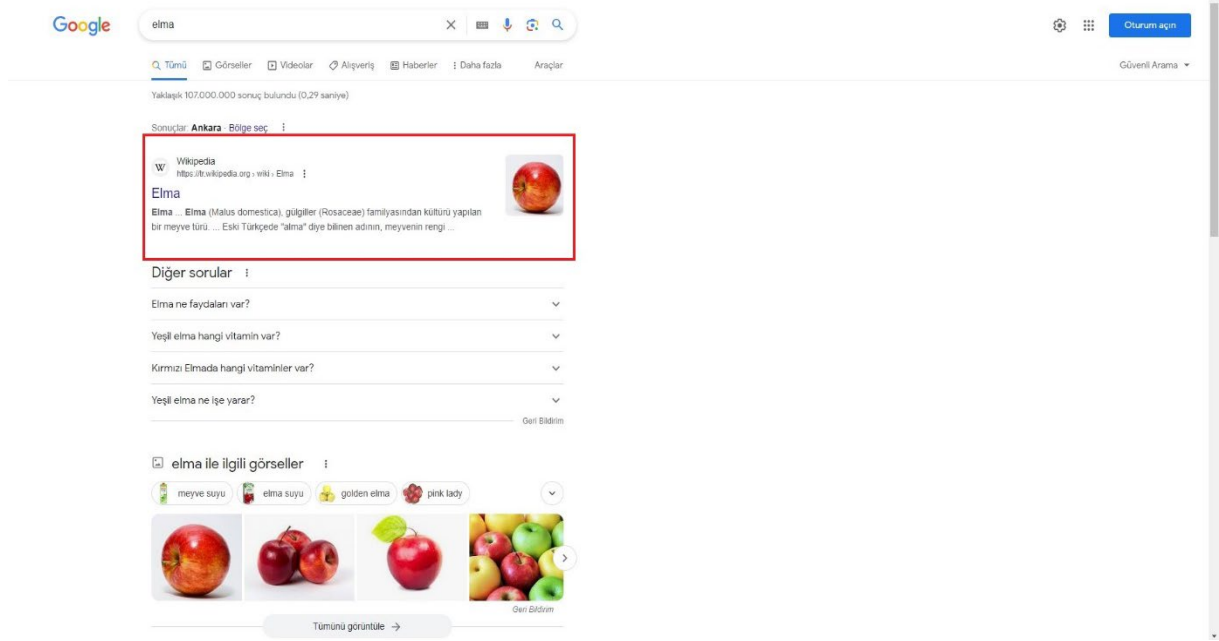
Şekil 1: 1998 Yılında SERP’te Yer Alan Mavi Bağlantılar



Kaynak: <https://www.ionos.com/digitalguide/online-marketing/search-engine-marketing/the-evolution-of-GOOGLE-search-results-1998-to/> Erişim Tarihi 31.01.2025.

¹ GOOGLE cevabi yazısında “evrensel” yerine “format” ifadesini de kullanmıştır.

Şekil 2: 2023 Yılında SERP'te Yer Alan Mavi Bağlantılar



- (58) Soruşturma Raporu'nda GOOGLE'ın zaman içinde, kullanıcıların "herhangi bir konuda" sorgularını (kişilere, mekânlara, hava durumuna, çeviriye, konum bilgilerine veya ürünlere ilişkin çok çeşitli nitelikteki benzeri sorgular) olarak mavi bağlantılara ek olarak, alakalı olmaları durumunda; görsel sonuçlar, haritalar, diğer sorular (eski adıyla kullanıcılar bunu da sordu) ve video sonuçları gibi özellikler sunmaya başladığı ifade edilmiştir.
- (59) Tek bir arama kutusu aracılığıyla birden çok veri tabanındaki içeriklerin sonuç sayfasında gruplandırılmış olarak gösterildiği arama mekanizmasının "evrensel arama" olarak adlandırıldığı, evrensel arama ile birlikte sonuç sayfalarında geleneksel mavi bağlantıların yanında görüntü, video, bilgi panelleri, haritalar, haberler, doğrudan cevaplar, alışveriş ve uygulama gibi birçok özelliğin yer almaya başladığı, evrensel aramanın birden fazla sonuç türünü ve birden fazla arama özelliğini bir arada sunan bir görünüm formatı olduğu, bu kapsamdaki sonuçlara site bağlantılarının (*site links*), bilgi panelinin (*knowledge panel*), yerel aramanın (*local search*), görsellerin (*images*), videoların, başlıca haberlerin (*news veya top stories*), haritaların (*maps*), öne çıkan kartların (*featured snippets*), doğrudan cevapların (*direct answers veya answer box results*) örnek olarak gösterilebileceği, bu sonuçların sayfadaki sıralamasının, gösterilme oranlarının, kaç tanesinin gösterileceğinin aramalara ve kullanılan cihaza göre değişiklik gösterdiği hususları Soruşturma Raporu'nda açıklanmıştır.
- (60) Ayrıca Soruşturma Raporu'nda yalnızca SERP'te zaman içinde yaşanan değişimin, kullanıcıların arama motorunda yaptıkları sorgular neticesinde karşılaştıkları ekranın farklılaşmasının salt GOOGLE'a özgü olmadığı, GOOGLE'ın genel arama motoru hizmetleri pazarındaki en önemli rakipleri YANDEX ve BING'in de mevcut durumda yoğun olarak SERP'lerinde arama özelliklerine yer verdikleri tespit edilmiştir.

- (61) Arama özelliklerinin SERP'teki kullanıcı deneyimine yönelik değerlendirmelere ise Soruşturma Raporu'nun 733. paragrafında yer verilmektedir. Söz konusu paragrafta GOOGLE tarafından SERP'te sunulan arama özelliklerinin kullanıcıya fayda sağlayıp sağlamadığı hususunun, incelemenin önemli bir ayağını teşkil etmekte olduğu belirtilerek soruşturma kapsamında gerçekleştirilen tüm analizlerde bu hususun dikkate alındığı belirtilmektedir.
- (62) Hem dosya kapsamında gerçekleştirilen anket çalışması hem de teşebbüslere gönderilen bilgi talebi yazıları aracılığıyla, arama özelliklerinin kullanıcının yararına olup olmadığına yönelik değerlendirme gerçekleştirilmiştir. Anket çalışmasında bireysel kullanıcıların çoğunluğunun, söz konusu arama özelliklerini faydalı bulduğu ve bu faydanın; kullanıcıya sorgusuyla ilgili daha etkin bir cevap sunması, zaman tasarrufu sağlaması, sorgunun daha kolay ve anlaşılır bir şekilde yanıtlanması gibi gerekçelere dayandığı görülmüştür. Ayrıca konuyla ilgili görüşüne başvurulmuş teşebbüslerin önemli bir kısmı tarafından da arama özelliklerinin bireysel kullanıcının yararına olduğu, zira bu özellikler aracılığıyla bireysel kullanıcıların sorgularıyla alakalı sonuçların hedefe yönelik şekilde sunulduğu, kullanıcıların bilgi edinme tercihlerine göre çeşitlilik sağladığı ifade edilmiştir. Ayrıca bazı teşebbüsler tarafından arama özelliklerinin yalnızca bireysel kullanıcılara fayda sağlamadığı, bu kapsamda örneğin, içeriği arama özelliklerinde yer alan internet sitelerinin, GOOGLE'ın bu alanda kendilerine yer vermesi sayesinde trafik elde edebildiği, kullanıcıya erişebildiği ve bu alanda yer alması sebebiyle kullanıcı nezdinde güvenilirlik kazandığı hususları da belirtilmiştir.
- (63) Bu çerçevede incelenen arama özelliklerinin, ilgili kategorilerde kullanıcıya çeşitli yönlerden fayda sağlayan iyileştirilmiş bir genel arama hizmetinin parçası niteliğinde olduğu tespit edilmiştir. Nitekim diğer rekabet otoritelerinin kararlarında da arama özelliklerinin, GOOGLE'ın genel arama ürününün kalitesindeki bir gelişim olarak kabul edildiği, ürün iyileştirme olarak nitelendirildiği ve bu kapsamda teşebbüsün ürününü yenileme ve geliştirme özgürlüğü kapsamında ele alındığı, ayrıca arama özelliklerinin kullanıcı deneyimini iyileştirmek için yapıldığı yönünde tespitlerin bulunduğu görülmüştür.
- (64) Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde başvuru sahibinin iddiasının aksine, soruşturma kapsamında arama özelliklerinin; SERP'in yapısı ve kullanıcıların deneyimi üzerindeki etkilerinin ayrıntılı bir şekilde incelendiği görülmektedir. Bu çerçevede, başvuru kapsamında öne sürülen hususların dayanaktan yoksun olduğu anlaşılmıştır.

G.1.7. GOOGLE'ın Üçüncü Taraf İçeriklerini Kendi Faydasına İzinsiz Kullanmasının İçerik Sahipleri ve Rakipleri Üzerindeki Etkilerinin İncelenmediği İddiası Hakkında Tespitler

- (65) Bahsedildiği üzere yürütülen soruşturmanın kapsamı GOOGLE'ın genel arama hizmetleri pazarındaki hakim durumunu SERP'te sunduğu belirli arama özellikleri vasıtasıyla kötüye kullanıp kullanmadığıdır. Bu çerçevede Soruşturma Raporu'nda GOOGLE'ın sunduğu arama özelliklerinin etkileri, Türkiye'deki kullanıcıların GOOGLE'da en çok arattığı sorgu kelimelerinden hareketle belirlenen içerik sağlayıcıları bakımından incelenmiştir. Soruşturma Raporu'nda incelenen içerik kategorilerinde (çeviri, video, hava durumu, spor) faaliyet gösteren içerik sağlayıcılarının büyük bir kısmı, GOOGLE'ın kendi içeriklerini arama özelliklerinde izinsiz olarak kullanması nedeniyle trafik kaybına uğradığı yönünde görüşte bulunmamıştır. Aksine teşebbüslerin önemli bir kısmı, GOOGLE'ın belirli arama özelliklerinde (One Box, Öne Çıkan Kart) içeriklerinin görüntülenmesinin internet

sitelerine trafik kazandırdığını, hatta bu içeriklerinin bu alanda yer almaması halinde trafik kaybına uğradıklarını ifade etmiştir. Öte yandan GOOGLE'ın üçüncü taraf içeriklerini kendi faydasına izinsiz kullanıp kullanmamasının, yürütülen soruşturma kapsamında gerçekleştirilen içerik sağlayıcıları üzerindeki etkilerine yönelik değerlendirmeyi değiştirmeyeceği görülmüştür. Nitekim içerik sağlayıcılarına yönelik elde edilen trafik verilerinde bu yönde bir ayrıma gidilmeden, bir diğer ifadeyle GOOGLE'ın üçüncü taraf içeriklerini kendi faydasına izinsiz kullandığı durumlar dışlanmadan bir analiz gerçekleştirilmiş ve belirlenen kategoriler bakımından 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlal edildiğini gösteren herhangi bir sonuca ulaşılamamıştır. Bu kapsamda (.....)'ın, Soruşturma Raporu'nda GOOGLE'ın arama özellikleri çerçevesinde internet sitelerinin içeriğini kullanmasının etkilerinin incelenmediği iddiası gerçeği yansıtmamaktadır.

G.1.8. GOOGLE SERP'e İlişkin Diğer Rekabet Kurulu Kararlarının Arama Özelliklerinden Nasıl Etkilendiğinin Ele Alınmadığı İddiasına İlişkin Tespitler

- (66) (.....) tarafından yapılan başvuruda, aşağıda özetleri sunulan kararların temelinde, GOOGLE'ın kendi ticari içeriklerini (alışveriş birimi, harita, otel birimi ve metin reklamları) SERP'te en görünür ve avantajlı konumda yerleştirdiği, bu durumun organik arama sonuçlarına ayrılan alanı daralttığı ve organik trafik hacminde azalmaya neden olduğu hususlarına vurgu yapıldığı ve somut soruşturma kapsamında incelenen arama özelliklerinin ise benzer şekilde GOOGLE SERP'te organik sonuçlara tahsis edilen alanı sınırlaması ve organik trafiği engelleyici veya azaltıcı etki doğurması sebebiyle, GOOGLE hakkında daha önce Kurul tarafından ihlal tespitine varılan "13.02.2020 tarihli ve 20-10/119-69 sayılı *Google Shopping*", "12.11.2020 tarihli ve 20-49/675-295 sayılı *Google Adwords*" ve "08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı *Google Yerel Arama*" kararlarının pazardaki etkin rekabet ortamının tesis edilmesine yönelik sonuçlarının bertaraf edilmesine hizmet ettiği belirtilmektedir. Bu doğrultuda, öncelikle ilgili kararların özetlerine yer verilmesi, (.....)'ın iddialarının somut karşılığının olup olmadığı hususunun tespiti için isabetli olacaktır.

Google Shopping Kararı

- (67) GOOGLE'ın genel arama hizmetleri pazarındaki hâkim durumunu kötüye kullanarak çevrim içi alışveriş karşılaştırma hizmetleri pazarındaki rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddiasını incelemek üzere başlatılan soruşturma, Kurulun 13.02.2020 tarihli ve 20-10/119-69 sayılı kararı ile sonuçlandırılmıştır. Kararda, ilgili ürün pazarlarından biri olarak belirlenen genel arama hizmetlerinin farklı hizmetlerle arasındaki ikame durumu değerlendirilmiştir. Bu çerçevede "genel arama hizmetleri"nin, "içerik arama hizmetleri", "özelleştirilmiş arama hizmetleri" ve "sosyal medya siteleri ile ikame olmayacağı kanaatine ulaşılmıştır. Ayrıca genel arama hizmetlerinin kullanıldığı mecralar açısından da ikame ilişkisi olup olmadığı değerlendirilmiş ve bu anlamda mobil cihazlar ve sabit cihazlar üzerinden sunulan hizmet arasında bir ayrıma gidilmesine gerek olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.
- (68) Kararda GOOGLE'ın sahip olduğu veri itibarıyla da bu alanda bir monopol olduğu, genel arama hizmetleri alanında pazara giriş engellerinin diğer pazarlara kıyasla daha fazla olduğu; söz konusu engeller arasında bu alanda sınırlı sayıda yetenekli mühendis olmasının, aynı anda yapılan milyonlarca sorgulamayı yönetmenin zorluğunun, büyük veriye sahip olmanın avantajlarının, kullanıcı alışkanlıklarının, GOOGLE'ın marka bilinirliğinin ve ağ etkisinin sayılabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca tüketicilerin ve içerik sağlayıcıların GOOGLE karşısında bir alıcı gücünün bulunmadığı belirtilmiştir. Bu çerçevede yapılan değerlendirme sonucunda, GOOGLE'ın genel arama hizmetleri

pazarında ve çevrim içi alışveriş karşılaştırma hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

- (69) Kararda, GOOGLE'dan gelen trafiğin çevrim içi alışveriş karşılaştırma hizmeti sunan rakiplerinin trafiği açısından hayati önem arz ettiği ve bunun bir sonucu olarak söz konusu trafiğin azalmasına neden olacak şekilde GOOGLE'ın kendine ait alışveriş karşılaştırma hizmetini rakiplerine göre daha avantajlı bir şekilde konumlandırmasının trafik üzerinde ciddi etkilere yol açtığı tespit edilmiştir.
- (70) Rakip sitelerde yapılan aramalar sonucunda ilk bakışta, rakiplerine kıyasla daha az seçenek ve içerik sunan Google Shopping'in ayrıcalıklı gösterim şekli ve yeri ile sunulmasının tüketicilerin tercihini suni olarak etkileyebileceği ve tüketici refahında bir azalmaya sebep olabileceği, ayrıca alışveriş karşılaştırma sitelerinin (AKS) Shopping Unit'e kıyasla alışverişe dönüşüm oranlarının daha yüksek olduğu, bunun da GOOGLE'ın rakiplerinden daha öncelikli olarak konumlandığı alışveriş karşılaştırma hizmetinin rakiplerine kıyasla tüketicilere daha fazla fayda sağlamadığı iddiasını desteklediği tespit edilmiştir.
- (71) AKS'lerin Shopping Unit'te yer alabildikleri yöntemler kapsamında alışveriş karşılaştırma hizmeti sunan internet sitelerine herhangi bir tıklama gerçekleşmediği, bu yöntemlerle alışveriş karşılaştırma hizmeti sunanların asıl sundukları hizmetin karşılaştırma hizmeti yerine üçüncü taraflara aracılık hizmeti sunulması olduğu, dolayısıyla alışveriş karşılaştırma hizmeti sunan teşebbüslerin Shopping Unit'te bu alanda hizmet sağlayan diğer teşebbüsler gibi yer almalarının GOOGLE tarafından getirilen koşullar nedeniyle mümkün olmadığı ve bunun rakip AKS'ler aleyhine bir duruma yol açtığı tespit edilmiştir.
- (72) Google Shopping Unit'in sonuç sayfasında "[arama kelimesi] ile ilgili sonuçları göster" başlığı ile yer aldığı ve sağ üst tarafında "Sponsorlu" ifadesine yer verildiği, başlık ve "Sponsorlu" ifadesinin konum ve yazım şekline ilişkin bir farkın bulunmadığı, bu kapsamda, önceden GOOGLE alışveriş sonucu olarak gösterilen Shopping Unit'in mevcut durumda doğrudan GOOGLE arama sonucu olarak gösterilmesinin Shopping Unit'in sunum şeklindeki reklam vurgusunu azalttığı, GOOGLE reklamlarının tüketiciler nezdinde reklam olarak algılanmadığına ilişkin üçüncü taraflarca yapılmış birtakım çalışmalardan, GOOGLE reklamları konusunda tüketicilerin tamamının bilinçli olduğu yargısına ulaşılamadığı, ayrıca bahse konu iddianın, dosya kapsamındaki diğer bulgular ile değerlendirildiğinde SERP'te rakiplerin daha az avantajlı şekilde konumlandırılmasına yol açan ve rakiplerin doğrudan girişine izin verilmeyen Shopping Unit'in bu şekilde adlandırılarak sunulmasının GOOGLE'ın bu hizmete ilişkin genel stratejisinin bir parçası olduğu anlaşılmıştır.
- (73) Kullanıcıların açıkça site adına yer verdiği genel arama sorgularında dahi Shopping Unit'in en üstte ve bunun bir sonucu olarak aratılan sitenin üstünde yer aldığı, bu şekilde alışveriş karşılaştırma hizmetini GOOGLE'ın rakiplerinden almaya çalışan kullanıcıların SERP'in en değerli yerinde konumlandırılan ve görsel olarak zengin olan Shopping Unit'e yönlendirilmeye çalışıldığı, özellikle müşteri sadakati oluşturmaya çalışarak kullanıcıların GOOGLE'a olan bağımlılıklarını azaltmaya çalışan internet sitelerinin önünün kapatılmasına yol açılabileceği görülmüştür.
- (74) Alışveriş karşılaştırma hizmeti sunan teşebbüslerin verdikleri metin reklamlarının gerçek sıralamasının GOOGLE tarafından sunulan paneldeki sıralamadan daha yüksek olduğuna (reklamların daha aşağıda yer aldığına) ilişkin iddia da kararda incelenmiştir. Teşebbüsün iddiaları ve GOOGLE'ın konuya ilişkin açıklamaları dikkate alındığında reklam panelinde yer alan ortalama konum bilgisinin açılan ilk sonuç

sayfasındaki görünürlük değil, Google Shopping Unit hariç olmak üzere kullanıcıların karşılaştıkları ilk Adwords (Google Shopping Unit hariç olmak üzere) reklamına ilişkin olduğu, bu nedenle söz konusu konum bilgisinden reklamın ilk sayfada yer alacağı şeklinde bir anlam çıkarılamayacağı, dolayısıyla, teşebbüs tarafında paneldeki bilginin yanlış yorumlandığı, bu bağlamda, GOOGLE'ın iddia edilen uygulamasının teşebbüslere yanlış bilgi sunduğu şeklinde yorumlanmasının mümkün olmadığı kanaatine varılmıştır.

- (75) Her ne kadar rakip AKS'lere en çok trafik kazandıran birtakım sorgulara ilişkin sıralamada bir düşüş görülse de, GOOGLE tarafından verilen ortalama sıralama değerleri dikkate alındığında, bu durumun tek başına GOOGLE'ın sistematik bir şekilde rakiplerini organik sıralamada aşağı ittiği şeklinde yorumlanmasının mümkün olmadığı anlaşılmıştır.
- (76) Özetle, GOOGLE'ın SERP'te rakip alışveriş karşılaştırma hizmetlerini kendi ilgili hizmetlerine kıyasla dezavantajlı duruma düşürdüğü, rakiplerinin Shopping Unit'e eşit koşullarda girişine izin vermediği ve reklam niteliği noktasında belirsizliğe yol açtığı bir alanda alışveriş karşılaştırma hizmeti sunmasının kendi dikey hizmetini genel arama hizmetleri pazarındaki gücünü de kullanarak ön plana çıkardığı kanaatine ulaşılmıştır. Dolayısıyla, GOOGLE'ın Shopping Unit ve Google Shopping hizmeti ile rekabet etmeye çalışan rakiplerinin rekabette dezavantajlı konuma düştüğü, söz konusu hizmetlerin Türkiye'deki alışveriş karşılaştırma hizmetleri pazarında rekabet karşıtı piyasa kapama etkisine yol açtığı, GOOGLE'ın bu alandaki eylemlerinin devam etmesi durumunda daha büyük etkiler doğurmasının beklendiği tespit edilmiştir. Ayrıca GOOGLE'ın açıkça rakip AKS'lere ait marka veya site adına yer verilen aramalarda GOOGLE Shopping Unit'i öncelikli olarak göstermesinin dosya kapsamında incelenen eylemlerin etkisini daha da artırdığı tespitlerinde bulunulmuştur.
- (77) Sonuç olarak, GOOGLE'ın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğine karar verilerek teşebbüs hakkında idari para cezası öngörülmüştür. Ayrıca ihlali sonlandırmak ve pazardaki etkin rekabetin tesisi için GOOGLE'a:
- Gereçeli kararın tebliğinden itibaren 3 (üç) aylık süre içerisinde yerine getirilmek ve Kuruma tesvik edilmek üzere;
 - SERP'te rakip alışveriş karşılaştırma hizmetlerinin kendi ilgili hizmetlerinden daha az avantajlı olmayacakları koşulları sağlaması,
 - Mobil mecraya uyumlu olacak şekilde, diğer mecralarda da Shopping Unit'e ait başlığın tıklanma özelliğini kaldırması,
 - Shopping Unit'in başlığında ve etiketlenmesinde bu alanın reklam olduğuna ilişkin belirsizliği makul şekilde gidermesi,
 - GOOGLE'da yapılan aramalarda ürün adı ile birlikte açıkça alışveriş karşılaştırma hizmeti sunan rakiplerinin marka veya site adına yer verilmesi durumunda Shopping Unit'in öncelikli olarak konumlandırılmasına son vermesi
 - İlk uyum tedbirinin uygulanmaya başlamasından itibaren beş yıllık süre boyunca ve yılda bir periyodik olarak Kuruma rapor sunması
- yükümlülüklerinin getirilmesine karar verilmiştir.

- (78) GOOGLE yükümlülüklerine uyum için sunduğu tedbir önerilerinin kabul görmemesi durumunda bir cezai yaptırımla karşılaşmamak adına 10.02.2020 tarihi itibarıyla Shopping Unit'in Türkiye'deki faaliyetlerine son vermiştir².

Arama Özelliklerinin Google Shopping Kararının Sonuçları Üzerindeki Etkisi

- (79) Daha önce de belirtildiği üzere, önaraştırma sürecinde GOOGLE tarafından sunulan özelliklerin, şikâyetçi CİMRİ ile diğer AKS'ler üzerinde trafik, gelir, görüntülenme ve tıklama sayıları ile oranları açısından oluşturduğu etkileri incelenmiş ve bu inceleme sonucunda, söz konusu özelliklerin herhangi bir olumsuz etkiye yol açmadığı tespit edilmiştir. Bu inceleme bağlamında, şikâyette yer alan SEO yatırımlarının karşılığının alınmadığı ve GOOGLE'ın Shopping Unit'in kapatılması sonrasında mahrum kaldığı reklam gelirlerini AKS'leri organik sonuçlarda alt sıralara iterek metin reklamı vermeye zorlamak yoluyla telafi etmeye çalıştığı iddialarının değerlendirilmesi adına AKS'ler için trafik elde edilmesinde maliyet kalemi oluşturan SEO ve metin reklamı harcamaları incelenmiştir. SEO harcamaları bakımından (.....) ve (.....) tarafından veri iletilmiş, (.....) ise bu konuda herhangi bir harcaması bulunmadığını belirtmiştir. Harcamalara yönelik grafikler incelendiğinde, (.....)'nin SEO harcamalarının Ocak 2021 sonrası dönemde arttığı, söz konusu SEO harcamalarının toplam maliyetlere oranının %(.....) ile %(.....) arasında dalgalı bir seyir izlediği görülmüştür. (.....)'nin SEO harcamalarının ise Ocak 2020 dönemi sonrasında artış eğilimi gösterdiği, söz konusu SEO harcamaların toplam maliyet içerisindeki payının incelenen dönemde en fazla %(.....) seviyesine çıktığı, dönemin geneli itibarıyla ise dalgalı bir seyir izlediği görülmüştür. Bununla birlikte ilgili teşebbüslerin söz konusu SEO harcamalarının karşılıklarını trafik ve gelir artışı şeklinde aldıkları anlaşılmıştır. Metin reklamı harcamaları bakımından (.....), (.....) ve (.....) tarafından veri iletilmiştir. Bu kapsamda incelenen verilerden, teşebbüslerin Adwords maliyetlerinin yıllara göre artış eğiliminde olduğu görülmüş, artışının nedeninin ortaya koyulabilmesi adına ücretli sonuçların tıklama başına ortalama birim maliyetlerinin seyri incelenmiştir. Bu kapsamda AKS'lerin Adwords maliyetlerindeki artışın GOOGLE ücretli sonuçlarındaki birim maliyetlerin artışından kaynaklandığı tespit edilmiştir. GOOGLE da cevabi yazısında Shopping biriminin Türkiye'de kaldırılması sonucunda teşebbüslerin metin reklamlarına yöneldiğini, bu durumun metin reklamları için tıklama başına birim ücretleri artırdığını belirtmiştir. (.....), (.....) ve (.....)'in GOOGLE'dan elde ettiği ücretli trafiğin seyri incelendiğinde ise ücretli trafiğin GOOGLE'dan elde ettikleri organik trafiğe paralel bir artış seyri izlediği görülmüş, şikâyetçi tarafından dile getirilen iddianın gerçek olması durumunda ortaya çıkması beklenen ücretli trafiklerdeki olağan dışı artışın mevcut durumda görülemediği anlaşılmıştır.
- (80) Bu analize ek olarak GOOGLE'dan, en çok trafik alan ilk beş AKS'nin ücretli sonuçlar bakımından elde ettiği görüntülenme ve tıklanma adet ile oranları talep edilmiş ve elde edilen veriler masaüstü ve mobil kırılımında incelenmiştir. Bu inceleme bağlamında, AKS'lerin ücretli sonuçlarda görüntülenme ve tıklanma adet ve oranları bakımından yatay bir seyir izlediği görülmüştür. Dolayısıyla, şikâyette yer alan ifadelerin aksine, AKS'lerin ücretli sonuçlara yöneldiği ve ücretli sonuçlardan elde ettiği trafiğin arttığından bahsetmek eldeki veriler ile mümkün olmamıştır. GOOGLE'dan ayrıca AKS'ler için en çok trafik yaratan ilk on arama sorgusunun masaüstü ve mobil

² GOOGLE tarafından Kurul kararının iptali için açılan dava Ankara 12. İdare Mahkemesi'nin 2020/1522 esas numaralı, 2021/626 numaralı kararı ile reddedilmiştir. Söz konusu mahkeme kararına karşı istinaf yoluna başvuran GOOGLE'ın talepleri, Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi tarafından da 2021/869 esas numaralı, 2021/1557 karar numaralı karar ile reddedilmiştir.

kırılımında nasıl sonuçlandırıldığına dair bilgi talep edilmiştir. Elde edilen verilerin incelenmesi sonucunda, AKS'ler için en çok trafik yaratan sorgular bakımından, organik trafiğin dalgalı bir seyir izlediği ve metin reklamı trafiğine kıyasla çok daha fazla trafik yarattığı görülmüştür. Metin reklamı trafiğinin ise tüm sorgular bakımından yatay bir seyir izlediği, organik trafiğe kıyasla çok daha az trafik yarattığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla başvuruda yer verilen, GOOGLE'ın dosya konusu uygulamalarının *Google Shopping* kararının sonuçlarını bertaraf ettiği iddiasının gerçeği yansıtmadığı anlaşılmaktadır.

Google Adwords Kararı

- (81) GOOGLE'ın genel arama hizmetlerine yönelik yaptığı güncellemelerle ve Adwords reklamları ile hâkim durumunu kötüye kullanarak teşebbüslerin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddiası üzerine yürütülen soruşturma Kurulun 12.11.2020 tarihli ve 20-49/675-295 sayılı kararıyla sonuçlanmıştır.
- (82) Dosya kapsamında GOOGLE'ın söz konusu kötüye kullanma davranışlarından etkilenen ilgili ürün pazarının genel tanımıyla "içerik sunma hizmetleri pazarı" olduğu değerlendirilmiştir. *Google Shopping* kararında yapıldığı gibi genel arama hizmetlerinin özelleştirilmiş arama hizmetleri ve sosyal medya hizmetleri ile ikame analizine yer verilerek söz konusu hizmetlerle ikame olmadığı değerlendirilen "genel arama hizmetleri" bir diğer ilgili ürün pazarı olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, dosya kapsamında ulaşılan sonucu etkilememekle beraber, metin reklamlarının GOOGLE tarafından sunulan diğer reklam hizmetleri ve diğer platformlar tarafından sunulan reklam hizmetleri ile aynı pazarda olup olmadığı, internet sitelerinin GOOGLE'ın metin reklamlarıyla ilgili eylemlerine karşı koyabilecek stratejiler geliştirebilme kabiliyetlerinin analizi için önem arz ettiğinden bu hizmetler arasında ikame analizi yapılmıştır. Analizde GOOGLE ve rakipleri tarafından sunulan metin reklamlarının gerek arama bazlı diğer reklam türleri gerekse arama bazlı olmayan reklam türlerinden ayrıştığı görülmüştür. Kararda GOOGLE'ın genel arama hizmetleri ve Adwords hizmeti ile metin reklamcılığı pazarlarında hâkim durumda olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
- (83) Dosya kapsamında GOOGLE tarafından yapılan arama algoritma değişikliklerinin niteliği ve gerekçeleri de incelenmiştir. İnternet siteleri tarafından gönderilen cevabi yazıların değerlendirilmesi sonucunda, bu internet sitelerinin bir bölümünün bu algoritma değişikliklerinden olumsuz etkilendiği, internet sitelerinin yanıltıcı içeriğe sahip oldukları tespit edilip arama sonuçlarından kaldırılması durumunun istisnai olduğu, şikâyetçinin Panda ve Penguen güncellemesiyle yaşadığı sıralama ve buna bağlı olarak trafik kaybının, içeriğiyle ilgili sorunlardan kaynaklanabileceği görülmüştür.
- (84) Arama algoritma değişikliklerine ilişkin bilgilendirme yapılmamasının organik arama sonuçlarındaki sıralamalarda ciddi bir belirsizliğe yol açtığı iddiasının incelendiği kısımda ise algoritma değişikliklerinin internet sitelerinin Adwords'e olan bağımlılığını artırdığına ilişkin bir yargıya varmanın mümkün olmadığı, arama sonuçlarının manipülasyonuna sebep olacak nitelikteki algoritma değişikliklerinin duyurulmamasının ölçülü olduğu, ayrıca bir yıl içerisinde sayısı binlere varan ve internet sitelerinin üzerinde esaslı bir etki doğurmayacak nitelikte olan algoritma değişikliklerinin duyurulabilmesinin mümkün olmadığı şeklinde GOOGLE ve internet siteleri tarafından sunulan görüşlerin makul olduğu kanaatine ulaşılmıştır.
- (85) Algoritma değişikliklerinin metin reklamlarına olan bağımlılığı artırdığı iddiasının değerlendirildiği kısımda GOOGLE'ın Adwords trafiğinin algoritma değişiklikleri yapılan dönemlerde arttığı gözlemlense de tek başına bu tablolardan algoritma değişiklikleri ve

Adwords'a olan bağımlılık arasında doğrudan bir korelasyon ilişkisi kurulmasının sağlıklı görülmediği, öte yandan algoritma değişikliklerinin ve Adwords reklamlarının GOOGLE'dan gelen trafiğin öngörülebilirliği açısından zıt etkilere sahip olduğu çünkü algoritma değişiklikleri söz konusu trafik açısından bir belirsizliğe yol açmaktayken Adwords reklamlarının bazı teşebbüsler tarafından bu belirsizlik ile baş etme yöntemlerinden biri olarak kullanıldığı açıklanmıştır.

- (86) GOOGLE'ın SERP'te giderek artan yoğunlukta metin reklamlarına yer vererek içerik hizmetleri pazarında kendine reklam vermeyen internet siteleri aleyhine rekabeti zorlaştırdığı ve metin reklamlarının yayımlanma şeklinin giderek söz konusu sonuçların reklam niteliği noktasında belirsizliğe yol açtığı tespitinde bulunularak söz konusu davranışların içerik hizmetleri pazarındaki rekabeti zorlaştırıcı nitelik arz ettiği sonucuna ulaşılmıştır. GOOGLE'ın söz konusu eylemleri ile 4054 sayılı Kanun'un ihlaline yol açıp açmadığının değerlendirilmesi için bu eylemlerin pazardaki etkileri incelenmiştir.
- (87) Teşebbüsler tarafından sunulan verilerin analizi sonucunda Türkiye'deki internet kullanıcısı penetrasyonu %90 olduğu belirtilen GOOGLE'ın ilk ekranının %60 ila %100'ünü kendi reklam hizmetine ayırmasının kullanıcı tercihleri dikkate alındığında bu alan ile rekabet etmeye çalışan organik sonuçların tıklanmalarında olumsuz etki yarattığı kanaatine varılmıştır. Kararda ilk sayfada metin reklamının bulunmadığı arama sonuçlarının tıklanma oranları, ilk sayfada en az bir tane metin reklamının bulunduğu durumda arama sonuçlarının tıklanma oranları, metin reklamlarının bulunduğu sonuçlarda reklamların sayfanın altında ve üstünde bulunması halinde söz konusu reklamlara tıklanma oranları incelenerek arama sonuçlarının birinci sayfasında en üstte yer verilen metin reklamının ciddi bir tıklanma oranı aldığı, ilk arama sonuç sayfasındaki metin reklamlarının sayısı arttıkça organik sonuçlarda ilk sırada yer alan sitenin tıklanma oranının düştüğü sonucuna ulaşılmıştır.
- (88) Söz konusu analizlerin SERP'te gösterilen metin reklamlarının organik trafiğe ikame teşkil ettiğini ve bu alana giden trafiği olumsuz etkilediğini gösterdiği belirtilmiştir. Teşebbüslerin Adwords maliyetinin toplam pazarlama maliyetlerine oranı incelenmiş, GOOGLE metin reklamlarının giderek daha yoğun hale gelmesinin artan birim maliyetler ve teşebbüslerin bütçe oranları dikkate alındığında internet sitelerinin maliyetleri üzerinde bir baskı unsuru yarattığı kanaatine varılmıştır. İnternet sitelerinin trafik çekebilme amacıyla ücretli trafik kanalına olan bağımlılığının arttığı ve GOOGLE'dan trafik alabilmek için önemli oranda kaynak ayırdığı gözlemlenmiştir. Ayrıca GOOGLE arama hizmetinden faydalanan kullanıcıların çoğunluğunun GOOGLE sonuçlarındaki reklamları reklam olarak görmediği ve bu durumun GOOGLE'ın reklam hizmetlerinin organik sonuçlar üzerindeki etkisini artırdığı görülmüştür. İlaveten bu hususun GOOGLE'ın organik sonuçların sağladığı içeriğin kalitesini kullanarak söz konusu sonuçlar aleyhine genel arama sonuçları arasındaki rekabetin bozulmasına yol açtığı, kaldı ki GOOGLE'ın reklam sonuçları ile en alakalı sonucu sunmak yerine en fazla tıklama alabileceği reklamları göstererek gelirlerini artırmayı hedeflediği dikkate alındığında GOOGLE'ın eylemlerinin tüketici refahını artırıcı bir niteliğe sahip olmadığı kanaatine varılmıştır.
- (89) Ayrıca, GOOGLE'ın SERP'in en çok ziyaret edilen üst kısmında, giderek artan yoğunlukta kendi metin reklamlarını gösterdiği tespit edilmiştir. Bunun doğal bir sonucu olarak, GOOGLE'ın organik sonuçlarda yer alan internet sitelerinin faaliyetlerini zorlaştırarak içerik sunma hizmetleri pazarındaki rekabeti metin reklamları lehine bozduğu kanaatine ulaşılmıştır. Yapılan analizler doğrultusunda, GOOGLE'ın söz konusu eylemlerinin organik sonuçlar bakımından rekabet karşıtı piyasa kapama

etkisine yol açtığı ve bu alandaki eylemlerinin devam etmesi durumunda daha büyük etkiler doğmasının beklendiği belirtilmiştir. Diğer yandan, metin reklamlarının, gösterim ve etiketlenme şekli nedeniyle, reklam niteliğinin giderek belirsizleştiği de ortaya konmuştur. Bu durumun metin reklamları ile rekabet etmeye çalışan organik sonuçlar aleyhine oluşan piyasa kapama etkisini artıracak nitelikte olduğu, bu bağlamda GOOGLE'ın metin reklamlarının, reklam olduğunu daha anlaşılır ve açık bir biçimde göstermesi gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.

(90) Sonuç olarak, belirtilen faaliyetleri nedeniyle GOOGLE'ın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği tespit edilmiş ve adı geçen teşebbüse idari para cezası verilmiştir. Kararda ayrıca ihlâlin sonlandırılması ve pazardaki etkin rekabetin tesis edilmesi için GOOGLE'a:

- Gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 6 (altı) aylık süre içerisinde yerine getirilmek ve Kuruma tevsik edilmek üzere; GOOGLE'ın metin reklamlarını organik sonuçları dışlamayacak nitelik, ölçek ve/veya konumda sunması,
- GOOGLE'ın kendisine tanınan sürenin en geç bir ay öncesinde hazırladığı uyum tedbirlerini Kuruma sunması,
- GOOGLE'ın ilk uyum tedbirinin uygulanmaya başlamasından itibaren 5 (beş) yıllık süre boyunca ve yılda bir periyodik olarak Kuruma rapor sunması

yükümlülükleri getirilmiştir.

Arama Özelliklerinin Google Adwords Kararının Sonuçları Üzerindeki Etkisi

(91) Söz konusu *Google Adwords* kararı ile GOOGLE'a 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle idari para cezası verilmiş olup ayrıca ihlali sonlandırmak ve pazardaki etkin rekabetin tesis edilmesini temin etmek için bir takım yükümlülükler getirilmiştir. Bu nedenle, *Google Adwords* ile getirilen yükümlülüklerin sonuçlarına ilişkin ayrı bir süreç yürütülmektedir.

(92) Mevcut soruşturmada, GOOGLE'ın arama özelliklerinin etkisi *Google Adwords* kararı ile tespit edilen "*içerik sunma hizmetleri pazarı*" bakımından ele alınmıştır. Yukarıda ayrıntılı olarak yer verildiği üzere, GOOGLE'ın çok sayıda arama özelliği mevcuttur ve bu arama özelliklerinin içerik hizmetleri sağlayıcılarının neredeyse tamamını etkileme potansiyeli bulunmaktadır. Dosya kapsamında yapılan bütüncül değerlendirmenin yanında arama özelliklerinin içerik hizmetlerinin olası her bir alt kategorisine ilişkin ayrı bir değerlendirme gerçekleştirilmesinin fiili olarak imkânsız olması nedeniyle, "hava durumu, spor, çeviri ve video" kategorileri özelinde daha detaylı incelemeler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede GOOGLE'ın artan sayıda arama özelliğine yer vermesinin teşebbüslerin SERP'teki görünürlüklerini korumak için daha fazla metin reklamı yayınlamasına sebep olup olmadığını anlamak amacıyla bahsi geçen kategorilerdeki içerik sağlayıcılarının elde ettikleri organik ve metin reklamı trafiklerin seyri oturum adedi ve tıklama sayısı bakımından karşılaştırılmış ve teşebbüslerin GOOGLE'dan elde ettikleri toplam trafiğin içerisinde metin reklamlarının payının değişimi incelenmiştir. Yapılan değerlendirmeler neticesinde, hiçbir kategori bakımından arama özelliklerinin içerik sağlayıcıları metin reklamı vermeleri konusunda bir yönlendirmeye veya baskı oluşturmasına sebep olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla başvuruda yer verilen, GOOGLE'ın dosya konusu uygulamalarının 12.11.2020 tarihli ve 20-49/675-295 sayılı *Google Adwords* kararının sonuçlarını bertaraf ettiği iddiasının gerçeği yansıtmadığı anlaşılmıştır.

Google Yerel Arama Kararı

- (93) GOOGLE'ın genel arama hizmetleri pazarındaki hâkim durumunu kötüye kullanarak kendi yerel arama ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerini rakiplerini dışlayacak şekilde öne çıkardığı iddiası üzerine başlatılan soruşturma 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı Kurul kararı ile sonuçlanmıştır.
- (94) Kararda pazar tanımının yapılması için gerçekleştirilen ikame analizleri neticesinde genel arama hizmeti ile yerel arama hizmetinin birbirine ikame olmadığı, çevrim içi yerel arama hizmeti ile çevrim dışı yerel arama hizmetinin birbirinden ayrıştığı; Google Haritalar, Google Benim İşletmem ve Yerel Rehberler uygulaması ile yerel arama hizmetinin geliştirilmesinin hedeflendiği, dolayısıyla bu uygulamalar vasıtasıyla sunulan hizmetlerin yerel arama hizmetini tamamlayıcı nitelikte olduğu ifade edilmiştir.
- (95) Ayrıca yerel arama hizmeti ile diğer çevrim içi işletme arama hizmetleri arasındaki ikame ilişkisine değinilmiş ve bir coğrafi alandaki işletme/kuruluş veya meslek personeli hakkında karşılaştırmalı bilgi sunan platformların belirli unsurları karşıladığı noktada yerel arama hizmetleri pazarına dâhil olacağı açıklanmıştır. Kullanıcıların, farklı temel ihtiyaçlara yönelik yerel arama hizmetleri arasında bir ayırım gözetmediği, ayrıca farklı sektörlerde faaliyet gösteren yerel arama siteleri bakımından da sektöre özgü bir yatırım gerekliliği nedeniyle bu yerel arama hizmetleri arasında arz ikamesinin de kısıtlı olduğu görülmektedir. Bu kapsamda yerel aramaya ilişkin ilgili ürün pazarı, sektör bazlı bir ayrışmaya gidilmeksizin "yerel arama hizmetleri pazarı" olarak tanımlanmıştır. Dosya kapsamında yerel arama hizmeti ile konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetinin kullanıcının farklı ihtiyaçlarına yönelik olduğu ve fiyat karşılaştırma hizmetinin GHA ve meta arama siteleri (*meta search sites*, MSS) ile sınırlı olduğu görülmüş, bu hizmete ilişkin ilgili ürün pazarı "konaklama fiyatı karşılaştırma hizmeti pazarı" olarak tanımlanmıştır.
- (96) Yapılan inceleme çerçevesinde GOOGLE'ın genel arama hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu, yerel arama hizmetleri pazarında ise yüksek pazar gücüne sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca GHA içeren bilgi panelinin ve Local Unit'in SERP'teki ayrıcalıklı konum ve gösterim şekli nedeniyle GOOGLE'ın rakiplerine kıyasla konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetini daha görünür kıldığı ve GHA'nın pazardaki gücünü istikrarlı bir biçimde artırdığı anlaşılmıştır.
- (97) Kötüye kullanmaya ilişkin tespitler kısmında ilk olarak yerel arama hizmetleri pazarına ilişkin kötüye kullanmaya yönelik incelemede bulunulmuştur. Bu çerçevede, GOOGLE'ın genellikle Local Unit'i yerleştirdiği konumun, SERP'in oldukça değerli bir alanı olduğu, Local Unit'in gösterildiği bu konumun, genel arama sonuçlarında yer alan yerel arama sitelerinin GOOGLE'dan gelen trafik hacmini önemli derecede etkileyeceği sonucuna varılmıştır.
- (98) Local Unit ile sunulan hizmet kalitesinin düşük olduğu iddiasının incelenmesinde ise GOOGLE'ın herhangi bir sorgu için Local Unit'i gösterip göstermeyeceğini belirlerken Local Unit ile organik sonuçların alaka düzeyini kıyaslayan bir analize dayandığı belirtilmiş, farklı sorgular yapılarak Local Unit'e ve yerel arama hizmeti sonuçları karşılaştırıldığında GOOGLE tarafından SERP'in (görüntülenmesi durumunda) büyük oranda en değerli kısmında ve rakiplerine kıyasla görsel ve alan olarak oldukça avantajlı şekilde sunulan Local Unit ve bu alan ile ulaşılan diğer alanlarda sunulan yerel arama hizmetinin rakip yerel arama hizmetlerinden daha üstün olduğu şeklinde bir sonuca varmanın mümkün olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. GOOGLE'ın Local Unit'te rakip sitelere yer vermediği iddiasına yönelik olarak rakip yerel arama hizmet

sağlayıcılarının Local Unit'e girişinin önündeki teknik engellerin farkında oldukları ve bu nedenle sitelerine GOOGLE OneBox'ta yer almak için GOOGLE'dan bir talepte bulunmadıkları, GOOGLE'ın kendi Local Unit'inde rakip yerel arama sitelerine yer vermese de yerel arama hizmeti sunduğu diğer alanlarda rakiplere ait yorum/değerlendirmelere yer verebildiği, bu alanlardaki bağlantılara tıklama oranının çok kısıtlı olduğu, GOOGLE'ın kendi yerel arama sonuçlarında işletme ve mekânlarla ilişkin sonuçlara yer verdiği, yerel arama hizmetlerinin ise yerel işletme veya mekân olmamaları nedeniyle bir sorgu sonucu olarak bu alanda yer alamayacağını belirttiği, AB'de uygulanan ve uygulama alanı genişletilen yerel vitrin³ özelliği dikkate alındığında Türkiye'de rakip yerel arama sitelerinin Local Unit'te yer almasının teknik olarak mümkün olmadığı ve bu durumun hizmet kalitesini düşüreceği yönündeki açıklamalarının yerinde olmadığı anlaşılmıştır.

- (99) Konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine ilişkin kötüye kullanma başlığı altında ise ilk olarak GHA'nın konum ve gösterim şekline ilişkin iddialar ele alınmıştır. GHA'nın konumlandırma, kapladığı alan ve erişim yöntemlerinin rakip MSS'lerden daha avantajlı olmasını sağladığı ve bu durumun özellikle konum açısından mobil mecrada daha hissedilir olduğu görülmüştür. Rakip MSS'lerin organik bağlantılarla fotoğraf göstermeden arama sonuçlarında yer alabildikleri ancak GOOGLE'ın ilgili bilgi panelinde oldukça detaylı bilgilere yer vermesi nedeniyle genel arama sonuçlarında konaklama alanında sunduğu fiyat karşılaştırma hizmetinin yalnızca konum olarak değil aynı zamanda gösterim olarak da rakiplerine kıyasla daha avantajlı durumda olduğu sonucuna ulaşılmıştır. İlâveten GOOGLE'ın GHA'da doğrudan satış/rezervasyon yapabilen platformlar ile kendisi ile benzer modelde çalışan fiyat karşılaştırma sitelerine aynı şekilde yer vermesi olumlu bir gelişme olarak yorumlanırken, GOOGLE'ın kendine doğrudan teklif veren acentelere tek tıklama ile trafik yönlendirme imkânı sağlarken, rakip üzerinden teklif sunan acenteler için dolaylı bir trafik kanalı yarattığı tespit edilmiştir. İkinci olarak, GHA ile sunulan hizmet kalitesinin düşük olduğu iddiasına yönelik olarak ise Local Unit'in konumu ve görünümü, gösterim oranı ve yerel arama hizmeti sunan teşebbüslerin GOOGLE sıralamalarının elde ettikleri trafik bakımından önemi dikkate alındığında, GOOGLE arama sonuçlarının bu önemli kısmında organik sonuçlardan daha kaliteli olduğu objektif bir biçimde ortaya konulamayan hizmetlerin sunulmasının tüketici zararına yol açmasının muhtemel olduğu anlaşılmıştır.
- (100) Kararda, ihlal iddialarına ilişkin yapılan tespitler sonucunda GOOGLE'ın yerel arama hizmetleri pazarında Local Unit'i rakiplerden daha avantajlı şekilde konumlandırılıp göstermesinin, Local Unit'te rakip sitelere yer vermemesinin ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmeti pazarında GHA'yı SERP'te rakiplerden daha avantajlı şekilde konumlandırılıp göstermesinin makul olmadığı ve rekabeti zorlaştırıcı nitelik arz ettiği tespit edilmiştir.
- (101) Sonuç olarak, belirtilen faaliyetleri nedeniyle GOOGLE'ın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği tespit edilmiş ve teşebbüse idari para cezası verilmiştir. Kararda ayrıca ihlali sonlandırmak ve pazardaki etkin rekabetin tesis edilmesini temin etmek için GOOGLE'a;

³ Local Unit'in gösterdiği yerel sonuçlara ek olarak, rakip yerel arama sitelerinin de Local Unit'in üst bölümünde ancak farklı bir gösterim şekli ile yer almasına imkân tanıyan özelliktir.

- Gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 6 (altı) ay içerisinde, rakip yerel arama hizmetleri ve rakip konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine SERP'te kendi ilgili hizmetlerinden dezavantajlı olmayacakları koşulları sağlaması,
- İlk uyum tedbirinin uygulanmaya başlamasından itibaren beş yıllık süre boyunca ve yılda bir periyodik olarak Kuruma rapor sunması

yükümlülükleri getirilmiştir.

Arama Özelliklerinin Google Yerel Arama Kararı Üzerindeki Etkisi

- (102) Söz konusu Soruşturma Raporu'nda GOOGLE'ın SERP'te kullanıcılara sunduğu Local Unit özelliğinin, yerel arama hizmeti alanında faaliyet gösteren rakip internet sitelerinin trafiğini olumsuz etkilediği iddiasının incelendiği, bu hususun (.....) tarafından yapılan şikâyetin de konusunu oluşturduğu tespitine yer verilmiştir. Netice itibarıyla, GOOGLE'a 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle idari para cezası verildiği, ayrıca ihlali sonlandırmak ve pazardaki etkin rekabetin tesis edilmesini temin etmek için bir takım yükümlülükler getirildiği, yükümlülüklerle uyum kapsamında sunulacak kesinleşmiş tasarımların detaylarını içeren taahhütlerin 26.01.2024 tarihine kadar Kuruma sunulacağı ve 29.03.2024 tarihinde veya öncesinde uygulamaya alınacağı, GOOGLE'a getirilen yükümlülüklerin ifasının henüz sonuçlanmadığı, diğer bir deyişle, yükümlülüklerin henüz nihai halini almadığı ve yükümlülüklerle ilgili olarak devam eden bir sürecin bulunduğu ifade edilmiştir.
- (103) Bu çerçevede, GOOGLE'ın yerel arama hizmetleri alanında SERP'te gösterdiği özellikler vasıtasıyla rakip internet sitelerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddialarının Kurulun 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararında detaylı olarak ele alındığı, karar neticesinde GOOGLE hakkında belirli bir sürece yayılan yükümlülüklerle hükmedildiği, söz konusu yükümlülüklerle ilişkin sürecin henüz tamamlanmadığı, bu sebeple yükümlülüklerin sağlayacağı etkinin değerlendirilmediği hususları göz önünde bulundurularak, söz konusu süreç sona ermeden ve yükümlülüklerin yaratacağı etki gözlemlenmeden, benzer konudaki iddiaların konu edildiği (.....) şikâyeti hakkında daha detaylı bir değerlendirme yapılmasına gerek olmadığı anlaşılmıştır.
- (104) Bu bağlamda, bu safhada uyum sürecinin hangi aşamada olduğuna yer verilmesi uygun olacaktır. Soruşturma Raporu'nda yer verilen sürecin devamında, Kurum kayıtlarına 26.01.2024 tarihinde intikal eden belge ile GOOGLE tarafından nihai tasarımlar sunulmuştur. Nihai tasarımlar kapsamında,
- Yerel arama hizmetleri için özel ücretsiz bir birim oluşturulmasının planlandığı,
 - Kullanıcıların arama sonuç sayfasında yalnızca yerel arama sitelerinin sonuçlarını görmelerini sağlayan bir karşılaştırma siteleri çipinin piyasaya sürüleceği,
 - Yerel arama hizmetlerinin zengin münferit alakalılığa dayalı sıralanmış organik sonuçların gösterilmesine olanak sağlanacağı,
 - Yerel işletme ve mekânlara dair ücretsiz sonuçları ve yerel arama sitelerinden gelen değerlendirme listeleri de dâhil olmak üzere, yerel arama sitelerine ücretsiz bağlantılar içeren yerel işletme ve mekânların sonuç sayfalarının piyasaya sürüleceği,
 - İlaveten günümüzde Türkiye'de arama sonuç sayfasında bir harita sonucuna tıklanıldığında kullanıcının Google Haritalara yönlendirildiği ve bir yerel işletme

ile Yerel Birimde mekân sonucuna yapılan tıklamaların Kurumun Google Yerel Arama olarak dikkate aldığı yere yönlendirildiği ancak bu durumun yeni tasarımlar ile birlikte değişeceği;

- Haritaya yapılan bir tıklamanın Google Haritalara yönlendirilmeyeceği ve yanıtız kalacağı,
- Yerel işletme veya mekâna yapılan bir tıklamanın ayrı bir GOOGLE hizmetine yönlendirilmeyeceği

belirtilmiştir.

- (105) Akabinde, Kurulun 21.03.2024 tarihli ve 24-14/285-M sayılı kararı ile GOOGLE tarafından Kuruma ibraz edilen tasarımların uygulamaya alınmasına, ancak üç ay süre ile izlenmesine, ayrıca 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararda belirtilen rekabetçi endişelerin giderilip giderilmediğinin bu süre sonunda elde edilen veriler ışığında ele alınmasına karar verilmiştir.
- (106) Devam eden süreçte, GOOGLE'ın 26.01.2024 tarihli metninde yer verilen tedbirlerden "Yerel arama siteleri karşılaştırma çipi (Yer siteleri çipi)" ve "Rakip yerel arama sitelerine ilişkin zengin organik sonuçların gösterilmesi" tedbirlerini uygulamaya aldığı ancak "Yerel arama hizmetleri için özel ücretsiz bir birim", "Arama sonuç sayfası görüntüleyicisi (Bir yerel işletme ve mekâna yapılan tıklamanın kullanıcıyı ayrı bir GOOGLE hizmetine yönlendirmemesi)" ve "Haritaya tıklanma özelliğini kaldırılması (arama sonuçlarındaki haritaya yapılan tıklamanın kullanıcıyı GOOGLE hizmetine yönlendirmemesi)" tedbirlerini uygulamaya almadığı görülmüştür. Bu durumun tespit edilmesi üzerine GOOGLE'dan açıklama talep edilmiş ve buna istinaden GOOGLE tarafından otel aramaları ile yerel aramaların ayrı değerlendirilmesi gerektiği belirterek GOOGLE'ın ücretsiz otel sonuçlarında değişiklik yapmasını gerekli kılacak bir hususun bulunmadığını savunulmuştur. Bunun üzerine, Kurulun 09.05.2024 tarihli ve 24-22/499-210 sayılı kararı ile 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı Kurul kararında hükme bağlanan, '*Gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 6 (altı) ay içerisinde, rakip yerel arama hizmetleri ve rakip konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine genel arama sonuç sayfasında GOOGLE'ın kendi ilgili hizmetlerinden dezavantajlı olmayacakları koşulları sağlamasına'* şeklindeki yükümlülüğü otel sorgularına ilişkin yerel arama hizmetleri bakımından yerine getirmediğine" kanaat getirilerek GOOGLE hakkında "*15.04.2024 tarihi itibarıyla başlamak ve yukarıda anılan yükümlülüklerinin Rekabet Kurumu kayıtlarına girmesine kadar yürütülmek üzere 2023 yılı gayri safi gelirlerinin her gün için on binde beşi oranında idari para cezası uygulanmasına*" karar verilmiştir.
- (107) Akabinde, 22.05.2024 tarihli, dilekçede ise "*21 Mayıs 2024 tarihi itibarıyla, Google'nin 15 Mayıs 2024 tarihi itibarıyla uygulama başladığı tedbirlerin uygulanmasını ilgili süreç kapsamında tespit edilen arızaları da (bug) çözüme kavuşturmak suretiyle tamamladığı...*" belirtilmiştir. Bunun üzerine Kurulun 04.06.2024 tarihli toplantısında 24-24/562-236 sayı ile günlük para cezasının sona ermesine karar verilmiştir.
- (108) Ayrıca, Kurulun 09.05.2024 tarihli ve 24-22/498-M sayılı kararıyla; GOOGLE'ın "konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetleri" bakımından uygulamaya aldığı tasarımların 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı Kurul kararının dördüncü maddesinin (a) bendinde hükme bağlanan yükümlülüğü karşılamadığı tespit edilmiş, belirtilen yükümlülüğü yerine getirmesini teminen GOOGLE'a, 21.03.2024 tarihli ve 24-14/285-M sayılı Kurul kararı ile "yerel arama hizmetlerine" ilişkin tanınan 3 aylık sürenin sonuna kadar (21.06.2024) süre verilmesine karar verilmiştir.
- (109) Daha sonra, (.....) karar verilmiştir.

- (110) Yerel arama hizmetine ilişkin (.....) karar alınmıştır.
- (111) Bu noktada, *Google Yerel Arama* Kararı ile GOOGLE'a getirilen yükümlülükler doğrultusunda GOOGLE tarafından sunulan çözüm önerisinin sağlayacağı etkinin izleme aşamasında olduğu, söz konusu sürecin sona ermediği ve yükümlülüklerin yaratacağı etkinin henüz gözlemlenmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, arama özelliklerinin *Google Yerel Arama* kararının pazardaki etkin rekabet ortamının tesis edilmesine yönelik sonuçlarının bertaraf edilmesine hizmet ettiği yönündeki iddianın gerçeği yansıtmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

H. SONUÇ

- (112) Yapılan yeniden değerlendirme sonucunda; İYUK'un 11. maddesi kapsamında 04.07.2024 tarihli ve 24-28/682-283 sayılı Kurul kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.